

YHTIÖSTÄ OPETTAJA?

Systeemiteoreettinen tulkinta
ammattikorkeakoulujen yhtiöittämisestä

With an English Abstract

JUKKA LINNA

YLIOPISTOLLINEN VÄITÖSKIRJA,
JOKA HELSINGIN YLIOPISTON
OIKEUSTIETEELLISEN TIEDEKUNNAN SUOSTUMUKSELLA
ESITETÄÄN JULKISESTI TARKASTETTAVAKSI
PORTHANIAN SALISSA PIII
PERJANTAINA 17. KESÄKUUTA 2016 KELLO 14

© JUKKA LINNA

ISBN 978-951-51-2259-9 (NID.)

ISBN 978-951-51-2260-5 (PDF)

UNIGRAFIA

HELSINKI 2016

*Take nothing on its looks;
take everything on evidence.
There's no better rule.*

CHARLES DICKENS: GREAT EXPECTATIONS

Teoreettinen ja praktinen suhtautuminen oikeuteen asetetaan usein toisensa pois-sulkeviksi valinnoiksi. Ihmisen tulkitsema todellisuus on kuitenkin aina teorian läpikäymä. Teoriavastaisuus on tavallaan turhaa: kaikessa havainnoinnissamme, tulkinnassamme ja selittämises­sä­mme on aina merkittävä määrä teoriaa. On parempi keskustella siitä, minkälainen tämä teoria on. Onko se perusteltu, johdonmukainen, ovatko sen seuraukset hyväksyttävissä, onko se testattavissa – tai ylipäätään mielek­käästi ilmaistavissa? Haluamme niin oikeuden tutkijan kuin lain tulkitsijan ja säätä-jänkin perustavan toimensa kelpolliseen teoriaan.

Minua on johdattanut osakeyhtiötä, todellista Godzillaa kohtaan tuntemani viha-rakkaussuhde. Uskon tämän tasapainottelun olleen työlleni paikoin myös eduksi. Onneksi löysin etäännyttäväksi ja jäähdyttäväksi teoriaperustaksi systeemiteorian. Osuuskunta osoittautui jokaisen tarinan tarvitsemaksi myönteiseksi sankariksi.

En ole ymmärtänyt pysyä jonkin oikeudenalan sisällä, vaikka tunnistankin niiden erityislaatuisuuden. Olen antanut asian viedä minua, enkä ole huomannut rajo-jen ylittämistä ennen kuin jälkikäteen. En ole aina malttanut edes pysyä oikeustieteessä. Olen yhdistellyt teorioita ja käyttänyt metodeja, joista olen ennako­inut olevan hyötyä. Toivon tämän kuitenkin olevan tieteellinen työ, vieläpä oikeudellinen tutkimus, jopa kauppaoikeuden piiriin otettava, vaikka varsinkin haastatteluja litteroidessani koin kaunokirjallisia elämyksiä.

Tutkimukseni yhdistää sosiologiaa, yhteisö- ja hallinto-oikeutta, oikeushisto-riaa, kauppatieteitä ja korkeakoulupedagogiikkaa. Sitä voisi kutsua yhteisöoikeudella maustetuksi oikeussosiologiaksi tai oikeussosiologialla terävöitet­tyksi yhteisöoikeu-deksi. Ehkä kyseessä on ”law in contex” tai ”social legal light” -tutkimus, kuten pro-fessori Panu Minkkinen tutkimusseminaarissa työtäni luonnehti.

Rahoitin tämän työni aikuisopintorahalla, mistä kiitos suomalaiselle yhteiskun-nalle. Se ja autokonsernin pelastamisesta saamani bonus eivät kuitenkaan riittäneet, joten jouduimme myymään vaimoni perimää metsää. Uskomme vakaasti, että jäl-kimmäinen toimenpide oli järkevä myös puita uhkaavien kirjanpainajatuokkien takia. Pellervo-Seuran Hannes Gebhardin rahastolta sain apurahan juuri siinä vaiheessa, kun aloin epäillä olevani aiheeni kanssa yksin. Kiitän rahasta ja ennen kaikkea kannustuk-sesta; Pellervo-Seuran toimitusjohtajalle Sami Karhulle erityiskiitos osuustoimintaa syvältä luodanneista keskusteluista.

Lukemissessiot hoidin aina kun mahdollista ulkona: Hietaniemen hautaus-maalla, Ruoholahden kanavan varrella, Rantalassa omenapuun alla, Tallinnassa Tor-nien aukiolla. Kirjoittaminen oli kuitenkin helpompaa sisällä. Vaikka minulla oli kotona käytössäni huone (ja siellä lähes seinän kokoiseksi levittäytynyt mind map), oli mieluisin kirjoituspaikkani Helsingin yliopiston Kaisa-kirjaston seitsemäs kerros. Suosittelen lämpimästi.

Suomenkielinen monografia ei ole vielä kapinallinen eikä oikeustieteessä edes tavaton hanke. Tämä on yksin kirjoitettu monografia, mutta ei kuitenkaan monologi. Asiantuntevien ja kokeneiden haastateltavieni kanssa käymäni dialogi on kirjoitettu osin näkyviin. Minulla on ollut mahdollisuus sanoa ikään kuin viimeinen sana jälkikäteen haastateltuaineistoa käsitellessäni. Kiitän kaikkia haastateltuja suuresti ajasta, ystävällisyydestä ja avunannosta!

Aluksi harmittelin, että en sosiaalisena ihmisenä päässyt tekemään tutkimusta tutkijakollegiumissa tai vastaavassa. Sitten katsoin ympärilleni ja huomasin koko joukon koulutettuja, älykkäitä ihmisiä. Tekstin eri vaiheita ovat kommentoineet ainakin tekniikan, kemian ja uskontotieteen tohtorit, englanninkielisen filologian lisensiaatti, sytologian lehtori, muiden alojen tohtorikoulutettavat ja muutama toimittaja. Vielä useamman kanssa olen teemastani keskustellut. Kiitos Tuomo, Birgit, Laura, Mari, Matti, Juha, Marjo, Kai, Päivi, Pekka, Säde, Kaijus, Katja, Hannele, Vuokko, Kaisa. Tämä pop up tiedeyhteisö saa luvan vastata kirjaani jääneistä virheistä. Kaikki hienot ajatukset otan omiini nimiini.

Ammattikasvatusneuvos Pentti Rauhala avasi minulle ammattikorkeakoulujen sisimmän olemuksen tutkimukseni alussa, juuri oikealla hetkellä. Laurean nykyinen rehtori Jouni Koski tarjosi avun ja etsimäni luvut viime metreille. Kiitos heille! Haluan myös kiittää kaikkia mainioita kollegojani Laureassa, muun muassa niitä, joiden kanssa perustimme vapaa-ajan viettoon keskittyneen, mutta myös pohdintaan ajoittain virittäneen FUF:n, Free University of Finlandin. Opiskelijoiltani olen saanut iloa ja energiaa; on myös ollut tyydyttävää auttaa, ohjata ja opettaa parhaansa mukaan.

Muusikkoystävieni kanssa kävin harjoitusten tauoilla keskusteluja, joiden rytminvaihdoiset ulottuivat paljon yli sen, mihin soittaessamme kykenemme. Serkkuni, dosentti Leo Näreaho juoksutti minua Liikuntamyllyssä ja kommentoi samalla tutkimukseen liittyviä pohdintojani. Eve Hirvonen oikoluki tekstin tarkkaakin tarkemmin; Sebastian King korjasi englanninkielisen tiivistelmän ja kirkasti samalla ajatuksen; Tiina Paju teki vaikuttavan kansikuvan ja siisti grafikan, Timo Heinänen toimi rauhtaisena logistiikkapäällikkönä. Hienoja ystäviä.

Muutama juristikin pitää mainita. Viimeistään professori Zacharias Sundströmin kanssa työskennellessäni opin, että oikeutta kannattaa välillä lähestyä toisesta suunnasta. Katu-uskottavan juristikollegani Tuomas Turusen pyytäisin puhumaan tuomioistuimen pyörriksi, jos joskus joutuisin vaikeuksiin. Nuoret oikeuspoliittiset ystäväni ovat vielä asia erikseen: mikä valtava määrä juridista terävyyttä ja oikeuden sydämeniskuja!

Ohjaajaonneni on vaihdellut. Aloittelin jo pian perustutkintoni jälkeen lisen-siaattiopintoja. Silloin sain ohjaajakseni professori Thomas Wilhelmssonin. Kun aloitin jatko-opinnot uudelleen, Wilhelmsson lupasi taas ohjata, ellei joutuisi hallinnollisiin hommiin – kuten sitten joutuikin, ensin yliopiston rehtoriksi, sitten kansle-riksi. Välissä sain olla muutaman vuoden professori Heikki Toiviaisen ystävällisessä ja kannustavassa ohjauksessa. Varsinaisen urakan hoitivat lopulta professori Seppo Villa ja dosentti Risto Kangas. En olisi voinut joutua parempiin käsiin – enkä nytkään joutunut, vaan tietävien ystäväni neuvosta hakeuduin. Villan ja Kankaan kanssa

käymieni ohjauskeskustelujen ja väittelyiden jälkeen tunsin olevani vakavasti otettava tutkija. Toisen, oppineen ja tarpeellisen esitarkastustyön teki dosentti Kari Kantasalmi, joka – jos oikein muistan – aikanaan johdatti minut systeemiteorian pariin kertomalla, että Akateemisessa on Luhmannin kirja alennuksessa. Toisena viisaana esitarkastajana oli professori Matti Rudanko, joka on ystävällisesti lupautunut myös vastaväittäjäksi. Odotan tilaisuutta innolla!

Tämän väitöskirjan tekemisestä ei ole kärsinyt kukaan, joten minun ei tarvitse pyytää keneltäkään anteeksi. Ainostaan neljä kissaamme olen muutaman kerran joutunut sulkemaan työhuoneen ulkopuolelle.

Äidilläni Eevalla on runo joka tilanteeseen. Onko toista tapaa, jolla saa varmemmin lapsensa rakastamaan sanoja ja suomen kieltä? Vaimoni, elämän- ja yhtiökumppanini ja paras ystäväni Liisa: olemme jakaneet yhdessä kohtuuttomia suruja ja elämänkokoisia iloja. Kiitos näistä ja tulevista vuosista!

Hauras tyttäreni Lilja kuoli väitöshankkeen aikana. Liljan vaikutus elämääni on sanojen tuolla puolen.

Omistan tämän kirjan isälleni Taunolle ja pojalleni Laurille. Isäni oli kirvesmiehenä rakentamassa Porthaniaa ja samalla Suomea, jossa toistaiseksi vähävaraisenkin työläisperheen kasvatti voi opiskella ja kokeilla siipiään. Lauri, nyt siis jo kolmannen sukupolven porthanialainen, teki tämän teoksen varhaiseen käsikirjoitukseen 140 korjaus- ja muokkausehdotusta. Näen hänessä vähän itseäni, vähän äitiään, vähän menneitä sukupolvia, mutta valtavasti itseään ja uutta maailmaa.

Kaisa-kirjastossa
14. toukokuuta 2016
Jukka Linna

Sisälllys

| | |
|----------|-----|
| ESIPUHE | IV |
| SISÄLLYS | VII |

| | |
|--|-----------|
| 1. Mitä odottaa | 1 |
| 1.1 Tutkimuskysymykset ja tutkimusväite | 1 |
| 1.2 Miksi tutkia osakeyhtiöitä ja ammattikorkeakouluja? | 1 |
| 1.3 Tutkimuksen käsitteistä, otsikosta ja rajauksesta | 2 |
| 1.4 Lukujen sisällöistä | 3 |
| 2. Funktiojärjestelmien ja organisaatioiden maailma | 5 |
| 2.1 Monimutkaistuvan yhteiskunnan mahdollisia teorioita | 5 |
| 2.2 Systeemiteoreettinen tulkinta | 8 |
| 2.3 Sosiaalisten systeemien kommunikaatio | 13 |
| 2.4 Rakenteellinen ja operatiivinen kytkentä | 19 |
| 2.5 Laki kompleksisuuden reduktiovälineenä | 21 |
| 2.6 Oikeuden merkitys ja oikeuksien lähteet | 23 |
| 2.7 Instituutioiden konvergenssi: osakeyhtiömalli ja korkeakoulujärjestelmät | 27 |
| 2.8 Organisaatiot systeemiteoriassa | 30 |
| 2.9 Organisaatioiden johtaminen ja tehokkuus | 33 |
| 2.10 Organisaatioiden välinen kumppanuus ja arvot | 36 |
| 2.11 Organisaatioiden jähmeys ja muutosten vähittäisyys | 38 |
| 3. Muuttuva kohde ja metodien valinta | 40 |
| 3.1 Lähtökohtia | 40 |
| 3.2 Tapaustutkimus | 40 |
| 3.3 Muutoksessa olevan kohteen tutkiminen | 41 |
| 3.4 Dokumentit | 45 |
| 3.5 Haastattelut | 46 |
| 3.5.1 Miksi haastatella? | 46 |
| 3.5.2 Funktiojärjestelmä, organisaatio ja haastattelu | 47 |
| 3.5.3 Eliitti- ja asiantuntijahaastattelut | 47 |
| 3.5.4 Haastateltavat ja haastattelujen kulku | 48 |
| 3.6 Dokumenttien ja haastatteluaineiston käsittely | 51 |

| | |
|---|---------------|
| 4. Osakeyhtiö ja osuuskunta – historiaa, tarkoitusta ja taloutta | 53 |
| 4.1 Oikeushenkilöiden luokittelua ja tyypittelyä | 53 |
| 4.2 Osakeyhtiön luonteenomaisia ja keskeisiä piirteitä | 55 |
| 4.3 Varhaisista osakeyhtiöistä ja niiden julkisista tehtävistä | 57 |
| 4.4 Osakeyhtiön toiminnan tarkoitus ja yritysvastuu | 61 |
| 4.4.1 Osakeyhtiölaki osakeyhtiön tarkoituksesta | 61 |
| 4.4.2 Osakeyhtiön muut tehtävät ja tarkoitukset | 63 |
| 4.4.3 Yhtiön edusta | 68 |
| 4.4.4 Rajoitettu vastuu, pääoman pysyvyys ja julkisuus | 68 |
| 4.4.5 Oikeushenkilöllisyydestä | 69 |
| 4.5 Osakeyhtiöt toimijoina ja kouluttajina lukujen valossa | 71 |
| 4.6 Kunnat ja kuntayhtiöt | 71 |
| 4.7 Tapaus Adulta Oy | 74 |
| 4.8 Osuuskunnan määritelmä ja keskeiset piirteet | 76 |
| 4.9 Osuustoiminnan ja osuuskunnan synty ja kehittyminen | 78 |
| 4.10 Osuuskunnan tarkoitus ja tehtävät | 80 |
| 4.11 Osuuskunta Suomen oikeudessa ja yhteiskunnassa | 81 |
| 4.12 Osuuskunta opettajana: Englannin osuuskunnalliset trustikoulut | 84 |
| 4.13 Säätiöt ja yliopistot | 85 |
| 4.14 Kokoavia huomioita | 86 |
| 5. Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen | 88 |
| 5.1 Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen: Tausta | 88 |
| 5.1.1 Ammattikorkeakoulu-uudistuksen ja tutkimusprosessin eteneminen | 88 |
| 5.1.2 Ammattikorkeakoulut | 88 |
| 5.1.3 Tehtaita, kauppoja – vai kouluja | 91 |
| 5.1.4 Yliopistouudistus | 93 |
| 5.1.5 Julkiset palvelut ja hallintotehtävät | 99 |
| 5.1.6 Korkeakoulut, markkinat ja kilpailu | 101 |
| 5.2 Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen: Valmistelu | 105 |
| 5.2.1 Selvityksiä, valmistelua ja päätöksiä | 105 |
| 5.2.2 Hallituksen esitysluonnoksesta ja siitä annetuista lausunnoista | 114 |
| 5.2.3 Yhteenveto ja punnintaa | 115 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 5.3 | Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen: Odotukset | 116 |
| 5.3.1 | Yleiset, osakeyhtiöittämiseen liittyvät teemat | 116 |
| 5.3.2 | Toimintatutkimukselliset, kehittämiseen tähtäävät teemat | 135 |
| 5.3.3 | Teoriaperustasta nousevat, primaarikoodia ja kontingenssia koskevat teemat | 146 |
| 5.3.4 | Odotusten kirjo | 153 |
| 5.4 | Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen: Viimeistely | 155 |
| 5.4.1 | Hallituksen esitys ammattikorkeakoululaiksi – yleistä | 155 |
| 5.4.2 | Hallituksen esityksen lähetekeskustelu eduskunnassa | 156 |
| 5.4.3 | Sivistysvaliokunnalle annetut lausunnot ja valiokunnan mietintö | 158 |
| 5.4.4 | Eduskunnan ensimmäinen ja toinen käsittely | 162 |
| 5.4.5 | Mitä oikein tapahtui – Parlamentaarikon ja systeemiteorian näkökulmat | 162 |
| 6. | Yhtiöitetty ammattikorkeakoulu – rajat, riskit ja mahdollisuudet | 165 |
| 6.1 | Kaikki ammattikorkeakoulut eivät ole osakeyhtiöitä | 165 |
| 6.2 | Osakeyhtiöammattikorkeakoulu | 166 |
| 6.3 | Yksikään ammattikorkeakoulu ei ole osakeyhtiö | 180 |
| 6.4 | Osuuskunta-ammattikorkeakoulu | 181 |
| 6.5 | Valintoja ja vaihtoehtoja | 188 |
| 7. | Teorioista, tutkimisesta ja oikeudesta | 189 |
| | ABSTRACT | 192 |
| | LÄHTEET | 194 |
| | LAIT, ASETUKSET JA VALTIOSOPIMUKSET | 209 |
| | OIKEUSTAPAUKSET | 210 |
| | LYHENTEET | 211 |
| | KUVIOT | 212 |
| | TAULUKOT | 212 |
| | LIITTEET | 212 |

1. Mitä odottaa

1.1 Tutkimuskysymykset ja tutkimusväite

Tutkin keskeisiä taloudellisen toiminnan organisoitumismuotoja, ennen kaikkea osakeyhtiötä ja osuuskuntaa. Tarkastelen osakeyhtiömuodon käyttöön kohdistuvia odotuksia erityisesti tilanteissa, joissa toiminnan ensisijainen tarkoitus ei ole voiton tuottaminen omistajille. Haen vastausta kysymykseen, mitä oikeudellisia ja muita odotuksia osakeyhtiömalliin kohdistettiin, kun se valittiin opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvien ammattikorkeakoulujen ainoaksi organisoitumismalliksi.

Tähän liittyvinä kysymyksinä arvioin sitä, ovatko odotukset hyvin perusteltuja ja mitä muita seurauksia osakeyhtiömallin valitsemisesta ammattikorkeakouluille voi olla. Esitän myös vaihtoehtoisia ratkaisuja ammattikorkeakoulujen oikeushenkilöllisyydeksi. Erityisesti kohdistan tarkastelun osuuskuntaan. Väitän, että osuuskunta olisi ollut osakeyhtiötä parempi vaihtoehto ammattikorkeakouluille.

1.2 Miksi tutkia osakeyhtiötä ja ammattikorkeakouluja?

Osakeyhtiö on modernin yhteiskunnan geneerinen oikeushenkilö. Osakeyhtiö tuottaa yhä suuremman osan maailman tavaroista ja palveluista. Samalla yhä useampi aikaisemmin valtion tai kunnan suoraan tarjoaman hyödykkeen, mm. julkisten palvelujen, tuottaminen siirretään osakeyhtiölle – niin julkisessa omistuksessa oleville kuin yksityisillekin. Lisäksi siellä, missä yhtiöittämistä ei vielä ole toteutettu, noudatetaan osakeyhtiöiden johtamiseen ja ohjaamiseen kehitettyjä menetelmiä.

Modernissa yhteiskunnassa on jo ne ainekset, joista käytetään tulevaisuuden rakentamisessa. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että käytettävät materiaalit olisi jo valittu ja rakennustapa sitovasti päätetty. Osakeyhtiö on osoittautunut monessa suhteessa toimivaksi ja taloudellisenä yksikköinä tehokkaaksi, ja on näistäkin syistä tärkeä tutkimuskohde. Samalla on nähtävissä, että vaikka osakeyhtiömuodon käyttöä näyttäisikin puoltavan yleinen tunnettuus, ei sen käyttö ole kaikissa tilanteissa ongelmaton ratkaisu.

Kiinnostukseni osakeyhtiöihin syntyi toimiessani 20 vuotta liike-elämässä, ensin kymmenisen vuotta yrityslakimiehenä ja sitten suurehkon konsernin taloushallinnon johtotehtävissä. Tämän jälkeen olen ollut vuodesta 2010 Laurea-ammattikorkeakoulu Oy:ssä yritysjuridiikan lehtorina. Prosessi, jonka lopuksi osakeyhtiö valittiin opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvien ammattikorkeakoulujen ainoaksi laissa hyväksytyksi oikeushenkilömuodoksi, tarjoutui kiinnostavaksi tutkimuksen kohteeksi.

Vanhassa ammattikorkeakoululaissa (351/2003) todettiin ammattikorkeakoulun omistus- ja hallintomuodosta vain, että valtioneuvosto voi myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle taikka rekisteröidylle suomalaiselle yhteisölle tai säätiölle ammattikorkeakoulun toimiluvan. Kuitenkin jo ennen vuoden 2015 alusta voimaan

tullutta uutta ammattikorkeakoululakia (932/2014) kaikille Suomen opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluville ammattikorkeakouluille esitettiin, että toimiluvan saaminen edellyttää osakeyhtiömuotoa tai suunnitelmaa osakeyhtiöittämisestä. Osakeyhtiömuoto on nyt kirjattu myös lakiin ammattikorkeakoulujen ainoaksi mahdolliseksi organisoitumismuodoksi. Muutosprosessi toteutettiin siten, että ylläpitäjänä toimineille tai uusille varta vasten perustetuille osakeyhtiöille myönnettiin lupa ammattikorkeakoulutoimintaan. Tämän prosessin seuraaminen antoi mahdollisuuden syventää näkemystä siitä, minkälaisia argumentteja osakeyhtiöiden käytölle muussa kun voitontuottamistarkoituksessa käytetään – tai tarkemmin: minkälaisia oikeudellisia, taloudellisia ja muita odotuksia muutokseen kohdistetaan, mitä hyötyjä ja riskejä asiaan liittyy ja miten näitä tekijöitä on eri vaiheissa käsitelty. Metodinen ote laajeni näin lainopillisen systematisoinnin ja oikeusteoreettisen pohdiskelun ulkopuolelle.

Kun uutta yliopistolakia vuosina 2007–2009 valmisteltiin ja käsiteltiin eduskunnassa, Suomi oli syvällä finanssikriisissä. Tässä vaiheessa monilta, myös esimerkiksi meiltä yritysten rahoituksesta vastanneilta tämä tieteen tekemisen rakenteisiin vaikuttanut muutos saattoi jäädä lähes huomiotta. Yliopistolakiin, sen valmisteluun ja asiasta käytyyn keskusteluun on ollut tässä tutkimuksessa tarpeen paneutua nimenomaan ammattikorkeakoulu-uudistuksen ja ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittämisen näkökulmasta. Vastaavaa kuohuntaa ei syntynyt ammattikorkeakouluista tai -kouluissa. Kävi itse asiassa päinvastoin: konsensus läpäisi niin korkeakoulujen toimijat, valmistelevat virkamiehet, asiantuntijat kuin poliittiset puolueetkin. Yritin osana tutkimustani nostaa esiin kriittisiä näkökulmia ja vaihtoehtoisia ratkaisuja. Täysin vaille vastakaikua ajatukset eivät jääneet.

Tämä tutkimus on tehty ja kirjoitettu niille, jotka ovat kiinnostuneita modernin yhteiskunnan kontingentista luonteesta. Erityisesti ammattikorkeakouluyhteisön jäsenet ja muut koulutukseen osallistuvat ja koulutusasioista päättämään pääsevät voivat löytää työstä omaa ajattelua ja omia toimintatapoja tukevia ja haastavia havaintoja, tuloksia ja väitteitä. Tutkimus avaa myös yleisempiä näkökulmia julkisten palvelujen yhtiöittämiseen.

1.3 Tutkimuksen käsitteistä, otsikosta ja rajauksesta

Yhtiöittämisestä puhutaan usein tilanteissa, joissa julkisyhteisön, yhdistyksen tai säätiön aikaisemmin itse hoitama liiketoiminta siirretään osakeyhtiön hoidettavaksi¹. Yhtiöittämisen alue on kuitenkin laajempi: esimerkiksi liikkeen- tai ammatinharjoittaja tai maa- tai metsätalouden harjoittaja voi perustaa toimintaa jatkamaan avoimen yhtiön, kommandiittiyhtiön, osakeyhtiön tai osuuskunnan. Tässä työssä rajoitutaan tarkastelemaan niitä perusteita, odotuksia ja prosessia, joiden pohjalta ammattikorkeakouluista päätettiin tehdä osakeyhtiöitä. Selvä ero muihin edellä kuvattuihin yhtiöittämistapauksiin on tässä se, että kyse ei ole liike- tai ammatitoiminnan yhtiöittämisestä, vaan korkeakoulun opetus- ja kehittämistehtävien siirtämisestä osakeyhtiön muodossa hoidettavaksi.

1 Ks. esim. Hallipelto, Hietanen, Narikka, Saltevo, Soikkanen 2013, 127.

Käytännön yhtiöittämistoimenpiteitä, esimerkiksi velvoitteiden, vastuiden ja omaisuuden siirtoja ja kirjanpidollisia ratkaisuja käsitellään vain siinä määrin, kuin se on tarpeen tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta. Sama koskee yhtiöittämiseen liittyviä verotuskysymyksiä. Kilpailuoikeutta tarkastellaan nimenomaan korkeakoulujen osalta.

Ammattikorkeakoululla tarkoitetaan tässä työssä nimenomaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla toimivaa ammattikorkeakoulua, ellei toisin mainita. Yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kaikki Suomen ammattikorkeakoulut ovat tällaisia. Sisäministeriön toimialalla, poliisihallituksen alaisuudessa toimii poliisiammattikorkeakoulu, josta on oma lakinsa (1164/2013).

Muilta osin keskeisiä käsitteitä pyritään työssä selostamaan silloin, kun ne esiintyvät ensimmäisen kerran. Aina ei ole tyydytty suomalaisen oikeustieteen käsitteenkuvaukseen, vaan selitystä ja ymmärrystä on haettu sanojen etymologiasta, ulkomaisista lähteistä tai yhteisöjen ja liikkeiden itsekuvauksista. Esimerkkinä tällaisesta on yhteisöksi määritelty osuuskunta.

Opettajalla tarkoitetaan yleensä luonnollista henkilöä, joka opettaa oppilaita tai oppilasta johonkin tutkintoon, ammattiin tai pätevyyteen. Valittu systeemiteoreettinen perusta mahdollistaa otsikon ”Yhtiöstä opettaja?” -tyylisen kielenkäytön. Päädyin otsikkoon sen laaja-alaisuuden ja koulujen perustehtävään viittaavan muotoilun perusteella.

Tutkimussuunnitelmani otsikko oli ”Voiko osakeyhtiö opettaa?” Noin muotoiltuna se olisi sopinut myös kasvatustieteellisen tutkimuksen otsikoksi. Tutkimuksen edetessä kysymys kääntyi välillä muotoon ”Onko opettaja osakeyhtiö?”. Kävi ilmeiseksi, että osakeyhtiötä modifioitiin vahvalla kädellä, jotta se sopisi julkiseen opetustehtävään. Muokkaaminen oli niin perusteellista, että tuli aiheelliseksi kysyä, onko syntyvä oikeushenkilö enää osakeyhtiö. Samalla ammattikorkeakoulu-uudistukseen liittyvät odotukset, argumentit ja valmisteluprosessi kuvasivat hyvin osakeyhtiön geneeristä toimijuutta modernissa yhteiskunnassa. Osakeyhtiö on ikään kuin valmiina hyllyssä, joten se otetaan käyttöön – vaikka parempiakin vaihtoehtoja voisi olla olemassa.

Ammattikorkeakouluilla on opetustehtävän lisäksi myös muita tehtäviä, muun muassa ammattikorkeakoululaissa mainittuja tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio-tehtäviä. Tämän tutkimuksen painopiste on nimenomaan ammattikorkeakoulujen opetustehtävässä. Rajauksellakin tulkittavissa olevalle ratkaisulle on esitetty perustelut alaluvussa 2.8.

Tämä ei ole puhdasmuotoinen systeemiteoreettinen tutkimus. Otan systeemiteoreettisia käsitteitä ja malleja avuksi kohteen avaamiseen ja vaihtoehtojen etsintään. Kyseessä on kuitenkin oma tulkintani systeemiteoriasta ja systeemiteorian ja muiden välineiden avulla tehty tulkinta tapahtuneesta.

1.4. Lukujen sisällöistä

Luvussa 2 esittelen ja kehittelen teoriaperustaani. Lähtökohtana on saksalaisen sosiologin ja oikeustieteilijän Niklas Luhmannin kehittämä ja mm. Günther Teubnerin edelleen työstämä systeemiteoria. Tässä teoriassa yhteiskuntaan kuuluvat kaikki sosiaaliset

operaatiot ja vain ne. Modernissa yhteiskunnassa tunnistetaan eriytyneitä itsenäisiä systeemejä, joita ovat talous, oikeus, tiede, koulutus, taide ja uskonto. Kukin systeemi ja vastaavasti organisaatio hoitaa omaa erityistä tehtäväänsä kokonaisuudessa. Teoria ja sen piirissä kehitetyt metodit ovat hyödyllisiä arvioitaessa monen systeemin logiikoita seuraavia yhteisöjä, organisaatioita ja instituutioita – juuri sellaisia kuin osakeyhtiöt ja osuuskunnat ja erityisesti oikeushenkilömuodon saavat ammattikorkeakoulut.

Keinoja muutoksessa olevan kohteen tutkimiseen esitellään metodiluvussa 3. Työ tunnistetaan tapaustutkimukseksi; samalla perustellaan käytettyä aineisto- ja menetelmätriangulaatiota. Haastattelut ovat merkittävä osa tätä tutkimusta. Niiden käyttöä pohditaan myös suhteessa valittuun keskeiseen teoriaperustaan.

Ammattikorkeakouluosakeyhtiön tarkastelu avaa mahdollisuuden tutkia oikeushenkilöoikeuden kenttää, niin yhteisöjä, säätiöitä ja yliopistoja kuin jossain määrin valtioita ja kuntiakin. Luku 4 on omistettu osakeyhtiölle, osuuskunnalle ja vähäisemmässä määrin myös kunnille, säätiöille ja yliopistoille. Käyn historiallisessa katsauksessa lävitse osakeyhtiömuodon kehitystä nimenomaan valtion ja muiden julkisyhteisöjen erillistehtävien hoitajana ja julkisten palvelujen tuottajana. Osuuskuntaa tarkastelen sekä sen historian että myös osuustoiminnan ja osuuskunnan erityispiirteiden valossa.

Suomessa on näkyvissä kehitys, että myös muut yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt saavat yhä osakeyhtiömäisempiä piirteitä. Esimerkkinä tästä ovat ennen kaikkea osuuskunnat ja mutta myös säätiöt. Uusi osuuskuntalaki (421/2013) astui voimaan 1.1.2014. Laki noudattaa osakeyhtiölain jäsentelyä, rakennetta ja sanastoa. Myös säätiölaki (487/2015) on uusittu tavalla, joka merkitsee ainakin terminologian ja säätiölain rakenteen osakeyhtiöistymistä. Osakeyhtiötä on toisaalta pidetty perustellusti myös osuuskunnan erityistapauksena. Tässä mielessä ei ammattikorkeakouluille tarjottava osakeyhtiömuotoisuus – eikä myöskään osakeyhtiön yleisen toimijan rooli – ole itsestäänselvyys.

Luvussa 5 keskitytään ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittämisen taustoihin, valmisteluun, odotuksiin ja osakeyhtiöittämisen viimeistelevään käsittelyyn eduskunnassa. Valmistelun tutkimisen aineistona ovat ennen kaikkea selvityshenkilöiden raportit ja valtionhallinnon tuottamat asiakirjat. Odotukset ovat lähinnä ammattikorkeakoulutoimijoiden haastatteluissa nousseita teemoja. Hallituksen esitys uudeksi ammattikorkeakoululaki ja sen eduskuntakäsittely sinetöivät osakeyhtiöittämisen.

Tutkimuksen keskeiset tulokset on koottu lukuun 6. Siinä esitetään niin osakeyhtiö- kuin osuuskunta-ammattikorkeakouluun liittyviä vahvuuksia, mahdollisuuksia, heikkouksia ja uhkia. Luvussa myös arvioidaan sitä, mikä oikeushenkilö uusi suomalainen ammattikorkeakoulu lopulta on.

Luvussa 7 tarkastellaan itse teoriaa: oliko siitä apua tai tukea käsillä olevan tilanteen taustojen ja yhteyksien selvittämisessä ja arvioinnissa. Luvussa nostetaan esiin myös mahdollisia jatkotutkimuksen kohteita ja teemoja. Lopuksi esitän näkemyksiäni oikeuden suhteesta yhteiskuntateorioihin ja myös jotain oikeuden tulevaisuudesta.

2. Funktiojärjestelmien ja organisaatioiden maailma

2.1 Monimutkaistuvan yhteiskunnan mahdollisia teorioita

Aiheen ulottuvuudet ja ajankohtaisuus nostavat kiinnostavia teoreettisia ja metodisia kysymyksiä. Näihin etsitään vastauksia muun muassa systeemiteoriasta. Tässä aluvuossa kuvataan alustavasti systeemiteoriaa, perustellaan sen käyttöä valitun kohteen tutkimisessa ja pohditaan sen suhdetta eräisiin muihin mahdollisiin teoriavalintoihin.

Niklas Luhmannin mukaan modernin yhteiskunnan tärkeimmät osajärjestelmät ovat suuntautuneet kukin omaan erityiseen tehtäväänsä. Juuri tämä selittää sekä yhteiskunnan suorituskyvyn että ennennäkemättömän monimutkaistumisen.² Näitä osajärjestelmiä Luhmann nimittää funktiojärjestelmiksi; sellaisia ovat oikeus, talous, tiede, politiikka, uskonto, ja kasvatusta.³ Eriytyminen on funktionaalista: osajärjestelmä täyttää kokonaisjärjestelmälle, yhteiskunnalle, jotain erityistä funktiota. Funktiojärjestelmän asemaa on eri yhteyksissä tarjottu myös mm. taiteelle⁴ ja hoivalle⁵. Myöhäiskeskiajalla alkanut järjestelmien eriytyminen on kuitenkin aina merkittävä historiallinen tapaus, eikä funktiojärjestelmiä ole missään tapauksessa monta⁶.

Myös organisaatiot ovat systeemiteoriassa sosiaalisten systeemien muoto. Niitä käsitellään omassa aluvuossaan 2.8. Interaktiot puolestaan ovat sosiaalisia systeemejä, jotka rakentuvat paikalla olevien henkilöiden ja näiden vastavuoroisten odotusten ja valintojen varaan⁷.

Systeemiteorian valitseminen yhdeksi oikeustieteellisen työn lähtökohdista merkitsee etäisyyden ottamista suomalaisessa yhtiöoikeudessa vallitsevaan oikeustaloustieteelliseen tutkimusotteeseen. Oikeustaloustieteellä, sopimusverkkomallilla, agentti – päämies -teorialla, transaktiokustannusten tarkastelulla ja osakkeenomistajan residuaaliaseman painottamisella on omat perustellut pätevyysalueensa⁸. Näitä teorioita, malleja ja lähestymistapoja ei voi sivuuttaa siitäkään syystä, että niillä on ollut merkittävä vaikutus viimeaikaiseen yhtiöoikeudelliseen lainsäädäntöön⁹. Hannu Tolosen mielestä oikeustaloustieteestä tuli 1990-luvulla yksityisoikeudessa ehkä tärkein yhteiskunnan ja oikeuden teoria^{10, 11}.

2 Luhmann 2004, 74.

3 Ks. Luhmann 2004. Teoksessa Luhmann pohtii mm. eri funktiojärjestelmien ratkaisuja ekologiin kysymyksiin.

4 Sevänen 2013, 236–259.

5 Jalava 2013b, 147–150

6 Raiski 2004, 21.

7 Nassehi 2005, 184; ks. myös Jalava 2008, 286.

8 Vastaavasti Teubner 2014, 197. Taloustieteestä ja oikeustaloustieteestä yhtiöoikeudellisessa tutkimuksessa Vahtera 2011, 36–75.

9 Ks. esimerkiksi Helminen 2006, 54–55; Mähönen & Villa 2015, 51.

10 Tolonen 2003, 164,

11 Oikeustaloustieteellisistä tutkimuksista Suomessa ks. Mähönen & Villa 2015, 48–49.

Tämän tutkimuksen kannalta oikeustaloustiede on riittämätön lähestymistapa. Julkisten palvelujen tuottaminen ja mm. pedagogisten teemojen kiinteä nivoutuminen tutkimuskysymykseen ja -aineistoon perustelevat toisenlaista, talouden lisäksi muitakin yhteiskunnan alueita painottavaa teoriaperustaa. Oikeustaloustiede – jolla on nimessään modernin yhteiskunnan kolme merkittävää funktiojärjestelmää – nousee joka tapauksessa ajoittain teemojen virittäjäksi, keskustelu- ja väittelykumppaniksi. Näin on erityisesti silloin, kun alajaksossa 4.4.1 käsitellään voiton tuottamista osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena. Siinä missä oikeustaloustiede tarjoaa oikeudellisten ilmiöiden selitykseksi ja päätösten perusteluksi valikoidun arsenaalin toisen funktiojärjestelmän, talouden, arviointiin kehiteltyjä kuvauksia ja termejä, ottaa systeemiteoria oikeuden erityislaadun ja omalakisluuden vakavasti.

Oikeustaloustieteen lisäksi oikeudellis-hallinnolliseen päätöksentekoon ja toimintamallien rakentamiseen ovat vaikuttaneet vahvasti erilaiset managerialistiset käytännöt, new public management (NPM) ja uusi institutionalismi. Ilman niiden tarjoaman ajattelumallin ymmärtämistä on vaikea hahmottaa tehtyjä ja käynnissä olevia hallinnon muutoshankkeita.

Korkeakoulujen kehitystä, tilannetta ja toimintaa on selitetty mm. resurssi-riippuvaisuusteorian¹² avulla ja akateemisen kapitalismin¹³ käsitteen alla. Yritysten tulee hankkia ympäristöstään resursseja toimintaansa. Ammattikorkeakoulujen osalta tilanne on vastaava: niiden tulee kerätä resurssit ja jakaa ne edelleen. Ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmän uudistus tekee resurssiriippuvaisuusteoriasta mielenkiintoisen, ikään kuin talousperustaisen teorialähteen oikeusperustaisen rinnalle. Oikeudellisen omistajuuden merkitys kapenee, kun organisaatiota ohjataan voimakkaasti rahoituksella. Teorian ongelmia ovat mm. taustalla oleva oletus toimijoiden täydellisestä informaatiosta ja toimijoiden taloudellisen hyödyn maksimointiin pyrkivästä käyttäytymisestä¹⁴. Sama kritiikki on helposti kohdistettavissa myös oikeustaloustieteeseen. Resurssikäsitteen laajentaminen suorien taloudellisten tekijöiden ulkopuolelle antaa resurssiriippuvaisuusteorialle lisää selitysvoimaa erilaisiin corporate governance -kysymyksissä. Esimerkiksi ammattikorkeakoulun hallitus voidaan nähdä myös resurssina, ei vain omistajan valtuuttamana, toimivaa johtoa ohjaavana ja valvovana elimenä.

Akateemisen kapitalismin teemat nousivat esiin nimenomaan yliopistouudistuksen yhteydessä. Korkeakouluorganisaatioiden tulee toimia rahoituksen saamiseksi ja sen jatkuvuuden varmistamiseksi yhä enemmän yritysten tavoin. Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen taustalta voisi löytyä tähän perustuvia linjauksia.

Systeemiteoreettinen kehikko on tutkijan näkökulmasta antoisaa sen sisäisen, jatkuvaa kehittämistä suosivan tai jopa sellaista edellyttävän rakenteen ansiosta. Maailma ja yhteiskunta tunnustetaan monimutkaiseksi ja edelleen muuttuvaksi, yhä uusia piirteitä saavaksi. Systeemiteoria tuo oikeuden muiden osajärjestelmien kanssa yhteyteen niin, että oikeuden omalajisuus ei katoa, laimene tai korruptoidu. Samalla

12 Ks. erityisesti Kohtamäki 2009. Vuokko Kohtamäen väitöskirjaan viitataan myös hallituksen esityksessä uudeksi ammattikorkeakoululaiksi 26/2014 vp s. 24.

13 Keskeinen teos akateemisesta kapitalismista on Slaughter & Leslie 1997.

14 Ks. Kohtamäki 2009, 90.

on mahdollista välttää evolutionistinen harha: ei ole syytä ajatella, että oikeus, muut järjestelmät tai itse yhteiskunta muuttuisi parempaan tai täydellisempään suuntaan, vaikka historiaan katsottaessa olisikin houkutus kriittisesti arvioida menneitä oikeudellisia instituutioita ja ilmiöitä¹⁵. Ei ole myöskään perusteita olettaa, että maailma yksinkertaistuisi tai sen ymmärtäminen tulisi helpommaksi.

Ammattikorkeakouluosakeyhtiössä tunnistamme ainakin koulutusta, tiedettä, taloutta, oikeutta ja politiikkaa. Tiedotusvälineet vaikuttavat raportoinnillaan ja raporttoimatta jättämisillään tutkittaviin prosesseihin. Keskeisistä funktiojärjestelmistä vain taide rajautuu lähes kokonaan käsittelyn ulkopuolelle.

Osakeyhtiötä itsessään ei tässä tutkimuksessa nähdä deterministisenä talouden kehityksen tuloksena. Osakeyhtiön syntyminen ja kehittyminen nykymuotoonsa on vaatinut monia erilaisia ja eriaikaisia poliittisia päätöksiä ja oikeudellisia ratkaisuja, joita tarkastellaan työn keskeisten teemojen kannalta. Epäjatkuvuus, katkokset, etumerkkien vaihtuminen toisikseen ovat historian tulkinnassa tilanteita, joita ei yritä selittää pois¹⁶. Systeemitteoria antaa erityisen, yllättävät muutokset ja häiriöt sallivan näkökulman niin oikeuden ja organisaatioiden kuin erityisesti ammattikorkeakouluosakeyhtiönkin tarkasteluun.

Samalla nykyisyyttä luetaan tulevaisuuden perspektiivistä. Osakeyhtiötä julkisen palvelun tuottajana tai tässä tapauksessa tarkemmin ammattikorkeakouluosakeyhtiötä ei voi eikä pidä ottaa itsestäänselvytenä ja siihen liittyviä ongelmia ratkaistuina. Modernisaatiosta jää jäljelle järjestelmien omalakistuminen ja monimutkaistuminen, mutta ei mitään ennalta annettua toimintalinjaa, jonka seuraaminen johtaisi jokaisessa valintatilanteessa parhaaseen mahdolliseen ratkaisuun.

Yhteiskunta on täynnä ristiriitaista suunnittelua ja vastakkaisia tarkoituksia ja ennustettuja ja ennalta arvaamattomia seurauksia. Kyse on kuvauksesta ja kuvauksen kohteena on monimutkaistuvien järjestelmien autopoiesi, systeemien itsensä rakentaminen omilla aineksillaan. Kuvausta ei jokainen tunnista eikä myöskään hyväksy. Ei ole tarjolla mitään metapositiota, yhteiskunnan ulkopuolista tilaa, josta yhteiskuntaa voitaisiin tarkastella¹⁷. Jokainen havainnoitsija näkee vain sen, mitä siitä nimenomaisesti havaintopisteestään on mahdollista.

Systeemitteoreettinen ote on käyttökelpoinen kohteen tunnistamisessa – erottamisessa ympäristöstään – ja eri tekijöiden ja suhteiden vaikutusten arvioinnissa. Itse teoriakin on yksinkertaistus, joka kuitenkin tekee näkemisen ja dokumentoinnin mahdolliseksi. Teoria tuo esiin jotain tyypillistä nykyisestä yhteiskunnasta. Siinä ei redusoida sosiaalisia systeemejä loogisesti ristiriidattomiksi koherenteiksi kokonaisuuksiksi, vaan syvennetään ja rikastetaan kuvaa tutkimalla komplisoituneita, itseensä viittaavia järjestelmiä yhä tarkemmin. Samalla avautuu mahdollisuuksien maailma: näin on, voi olla toisinkin. Maailma ei ole paras mahdollinen eikä ole takeita sille, että se olisi sellaiseksi muuttumassa.

15 Evolutionistisesta harhasta oikeushistoriallisessa selittämisessä ks. Kekkonen 2009, 8.

16 Focault 2005, 19.

17 Kangas 1996, 219.

On myös tarpeen syventää näkemystä siitä, mitkä taloudelliset ja poliittiset tekijät ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat tehtyihin poliittisiin ja oikeudellisiin ratkaisuihin. Konkretiaa – tutkimuksen empiiristä aineistoa – lähestyttäessä otetaan käyttöön tarkempia teoreettisia välineitä. Niitä haetaan mm. organisaatioiden systeemiteoreettisesta tarkastelusta ja semanttisten käytäntöjen arvioinnista.

2.2 Systeemiteoreettinen tulkinta

Tässä alaluvussa paneudutaan politiikan, oikeuden, talouden ja koulutuksen funktiojärjestelmiin. Aluksi valotetaan lyhyesti systeemiteorian lähteitä. Oikeuden eriytymistä kuvataan esimerkin avulla. Kunkin funktiojärjestelmän erityinen tehtävä tulee lyhyesti kuvatuksi; samalla pohditaan tuotannon asemaa yhteiskunnassa. Keskusteluun nostetaan niin biologian kuin kasvatustieteenkin kuvastoa.

Luhmann näkee yhteiskunnan systeemeinä, jotka ovat historiallisesti eriytyneet hoitamaan omia nimenomaisia funktioitaan. Teorian taustalla on chileläisten biologien Humberto Maturanan ja Francisco Varelan näkemykset elävien organismien autopoiesista. He kuvasivat tällä aluksi prosessia, joissa solut uusivat itsensä. Toinen tärkeä lähde on brittiläisen matemaatikon George Spencer-Brownin erontekojen logiikka. Siinä uusi syntyy ja tunnistetaan eron, ei samanlaisuuden tai kokonaisuuden avulla. Luhmann on kehittänyt erilaisista aineksista sosiologisen rakennelman, joka ylittää pelkän metaforan tai analogian rajat. Luhmannlainen systeemiteoria on avaus yhteiskunnan erityisen monimutkaisuuden myöntämiseen ja tutkimiseen. Systeemiteoreettikkojen tapa yleistää muiden kuin ihmis- ja yhteiskuntatieteiden ajattelutapoja ja muotoilla niitä uuden kohteen tutkimisessa on osoittautunut hedelmälliseksi¹⁸. Tämä tie voi myös viettää sivuun¹⁹. Tieteidenvälisen yhteisen kuvaston käyttö voi houkutella näkemään sellaistaikin, mitä ei ole.

Politiikan funktio on koota yhteen näkemyksiä ja mielipiteitä niin, että kollektiivisesti sitovat päätökset ovat mahdollisia²⁰. Päätösten pitää sitoa myös päätösten tekijöitä mutta samalla pitää olla menettelyt päätösten muuttamiseen. Tämä saavutetaan muun muassa prosessisäännöillä ja asettamalla minimivaatimukset päätösten ja niitä koskevien muutosten tekemiselle.²¹ Osaltaan politiikka hoitaa myös toimeenpanon; usein siihen tarvitaan talouden tai oikeuden²² tai esimerkiksi koulutusjärjestelmän tukea – tai seuraava vaihe on alun perin tarkoitettu toisen osajärjestelmän hoidettavaksi. Poliitiikalla ei luhmannlaisessa ajattelussa ole tärkeämpää tai keskeisempää tehtävää kuin muillakaan funktiojärjestelmillä.

Oikeuden funktio ei ole pelkästään eikä edes ensisijaisesti auktoritatiivinen riidanratkaisu. Kiistoja hoidetaan muissakin järjestelmissä. Oikeudessa haetaan ennen kaikkea normatiivisten, yhteiskuntaan kohdistuvien odotusten vakauttamista, odotuksiin liittyvän varmuuden lisäämistä. Tämä on väistämättömien pettymysten

18 Borch 2011, 135.

19 Luhmannin systeemiteorian kritiikistä katso esim. Borch 2011, 137–140.

20 Luhmann 2004b, 369.

21 Luhmann 2004b, 303.

22 Jalava & Kangas 2013, 53.

ennakointia, kuten Luhmann asian muotoilee²³. Oikeus auttaa tunnistamaan sen, mitkä odotukset saavat sosiaalisen hyväksymisen ja mitkä eivät²⁴. Aikaulottuvuus on oikeudessa vahvasti läsnä: miten nykyisyydessä toteutunutta operaatiota arvioidaan tulevaisuudessa.

Oikeuden tulee modernissa yhteiskunnassa turvata luottamus päätöstensä ennakoitavuuteen ja samalla sisäisen yhtenäisyytensä pysyvyyteen. Vaikka moraalin binäärikoodista, hyvästä ja pahasta, vallitsi yhteiskunnassa laaja konsensus, ei tämän erottelun tekemiseksi tarvittavista kriteereistä, ohjelmista, ole yksimielisyyttä. Oikeudelliset ja moraaliset perustelut voivat lähestyä toisiaan. Kuitenkaan kukaan ei edes yritä vaatia jatkuvasti tehtävien oikeudellisten päätösten ja oikeuteen nojautuvien toimien pohjautumista myös moraalisiin argumentteihin.²⁵

Lainsäädäntö voidaan nähdä operaationa, jossa politiikka siirtää ratkaisun oman systeemin ulkopuolelle oikeuden alueelle. Poliittikka säättää oikeusjärjestelmän kanssa yhteensopivia lakeja²⁶. Kuitenkin myös paikallisviranomaiset voivat tehdä näitä päätöksiä; lisäksi yhä useammin päätökset syntyvät ylikansallisella tasolla²⁷. Oikeutta syntyy koko ajan muutenkin. Kyse voi olla valtiollista interventiota torjuvasta itsesäätelestä, kansainvälisen kaupan edellyttämästä toimitusehtojen harmonisoinnista tai teknisistä standardeista, internetin keskusta vailla olevasta, poissulkemiseen perustuvasta sanktiokäytännöistä tai vaikkapa ammattikorkeakoulujen rehtorineuvostossa sovituista menettelyistä. Oikeuden lähteisiin palataan alaluvussa 2.6. Muodollinen lähestyminen oikeuden ja oikeudellisten päätösten syntyyn tarjoaa vasta alkukuvan modernin yhteiskunnan oikeuden lähteistä.

Oikeuden asteittaista, historiallista eriytymistä omaksi funktiojärjestelmäkseen voi tarkastella maallikkotuomareiden aseman ja lautamiesjärjestelmän kehittymisen näkökulmasta. Heikki Pihlajamäki on kuvannut, miten keskiajalta lähtien maallikkotuomarit alkoivat kaikkialla Euroopassa menettää asemiaan koulutetuille juristeille. Kehitys ei ole ollut samanaikaista eikä katkotonta. Välillä maallikoiden asemaa on oikeusjärjestelmässä vahvistettu, esimerkiksi Ranskan suuressa vallankumouksessa suojelemaan porvaristoa aristokratian ja kuninkaallisten mielivallalta. Kuitenkin maallikkotuomareiden merkitys on läntisessä maailmassa asteittain vähentynyt 1800-luvulta lähtien.²⁸ Syynä tähän on ennen kaikkea oikeuden monimutkaisuus, etteivät maallikkotuomarit enää pysty hallitsemaan oikeusvaltion kokonaisuutta. Mutkikkuuden Pihlajamäki liittää oikeuden tieteellistymiseen.²⁹ Systeemiteoreettisesti voisi varmaan puhua oikeuden oikeudellistumisesta: järjestelmä on itsenäistynyt, sille on kehittynyt omat mutkikkaat rakenteensa ja ohjelmansa. Samalla

23 Luhmann 2004b, 164.

24 Luhmann 2004b, 148.

25 Luhmann 2004b, 109.

26 Luhmann 2004, 141; 369. Vrt. kuitenkin Syrjänen (2013, 264): Lainsäädännön kuuluminen johonkin osasysteemiin ei ole Luhmannin teorian perusteella yksiselitteistä; joka tapauksessa eduskunnan perustuslakivaliokunnan päätökset lainsäätämisjärjestyksestä kuuluvat oikeussysteemiin.

27 Luhmann 2004b, 369.

28 Pihlajamäki 2013, 583–585.

29 Pihlajamäki 2013, 599.

oikeuden ympäristö on monimutkaistunut; tieteen ja talouden vaikutus edellyttää Pihlajamäenkin viittaamalla tavalla oikeuden toimijoilta yhä enemmän tietoa, osaamista ja erikoistumista.

Mutta miksi maallikotuomarijärjestelmä ylipäättään syntyi? Maallikkoja ei otettu mukaan oikeudenkäyttöön, vaan muusta yhteiskunnasta eriytyneessä oleva oikeudellinen järjestelmä tarvitsi toteuttajan. Kun oikeuden oma, erillinen funktio yhteiskunnalle tuli yhä selkeämmäksi ja tarpeellisemmaksi, alkoi professionaalistuminen. Ranskan vallankumouksen myötä maallikot otettiin väliaikaisesti takaisin turvaamaan oikeuden itsenäisyyttä, monopolia oikea/väärä -dikotomian ratkaisemiseen. Saadessaan jalansijaa vallan kolmijako -oppi ja muut vastaavat järjestelmien erilaistumisen ilmaukset kuitenkin ikään kuin ratkaisivat asian. Poliitiikka jätettiin omana funktiojärjestelmänään resonoimaan omilla taajuuksillaan, säätämään oikeusjärjestelmän mukaisia lakeja ja jakamaan taloudellisen maksukyvyyn puitteissa rahaa. Myös valtaan liittyvä väkivallan uhka on olemassa, mutta modernissa kompleksisessa yhteiskunnassa yhä enemmän eri järjestelmiin hajautettuna tai pelkkänä oikeuden toimeenpanoon liittyvänä mahdollisuutena.

Maallikoille jäi oikeudessa tehtäväksi avoimuuden ja sen avulla luottamuksen ylläpitäminen. Joukkotiedotuksen itsenäistyttyä omaksi funktiojärjestelmäkseen tästäkin valamies- ja lautakuntasysteemin osafunktiosta voidaan – ja ehkä myös täytyy – luopua.

Oikeuden ja politiikan eriytyminen oli ratkaisu poliittisen vallankäytön ja sen vastustuksen ongelmaan³⁰. Näiden kahden järjestelmän riippuvuus toisistaan saa ilmauksensa valtiossa, tarkemmin sanottuna nykyaikaisessa oikeusvaltiossa.

Talouden funktio on sitoa yhteen kullakin hetkellä vallitseva hyödykkeiden jakauma ja vakaa tulevaisuuteen varautuminen. Koska jokainen haluaa tulevaisuuden varalle varata sen, mitä toinen jo tällä hetkellä tarvitsee, on kaikista hyödykkeistä niukkuutta³¹. Tämä tarpeen tyydyttämisen ja niukkuuden yhdistelmä perustelee talouden. Luhmannlaisessa katsannossa talous on suhteellisen moderni ilmiö: kyse on nimenomaan rahataloudesta, maksuvälitteisten tapahtumien kokonaisuudesta³². Tämä ei siis ole kreikkalaisen *oikonomian* periaatteille järjestettyä taloutta – talon hoitoa, asioiden järjestyksessä pitämistä – jonka ulkopuolelle voiton tavoittelu, *khrematistikos*, on suljettu³³. Voitto on modernissa rahatalouden järjestelmässä merkittävä katalyytti.

Talous alkoi eriytyä omalakisiksi toimintaympäristökseen, markkinoiden mahdollistamaksi rahataloudeksi viimeistään 1700-luvun loppupuoliskolla. Adam Smith asetti kirjoituksissaan markkinataloudelle aluksi optimistisesti yhteiskuntaelämän vakauttajan ja moraalisen pelastaja tehtävät. Uusi kauppiasvetoinen järjestelmä kohotaisi tehokkaasti kansalaisten elintasoja ja vapautta. Kuitenkin todellisuus, erityisesti

30 Luhmann 2004, 361.

31 Luhmannia 1988 lainaten Niska 2013, 169.

32 Luhmann 2004, 94; ks. myös Luhmann 2004b: keskiajalla siirtyi taloudellinen painopiste maaomaisuudesta rahaan.

33 Aristoteles 2012, 20–22; Agamben 2004.

uusien tuotantotapojen vaatima työnjako tuotti jotain muuta kuin oli oletettu ja toivottu. Taloudesta ei ollut ainakaan yksin ongelmien ratkaisuksi.³⁴

Karl Polanyi kuvaa modernia taloutta ja erityisesti markkinataloutta ”ennenkuulumattomaksi hankkeeksi ihmiskunnan historiassa”. Järjestelmää, joka pystyy organisoimaan taloudellisen elämän ilman ulkopuolista apua tai asioihin puuttumista, voi hänen mielestään perustellusti kutsua itseään sääteleväksi.³⁵ Polanyi kuvaa pyrkimystä merkantilistista taloutta seuranneeseen talouden itsesääteelyyn. Samalla hän tuo esimerkkien avulla esiin poliittisen ja oikeudellisen ohjauksen välttämättömyyden ja samalla vaikeuden. Teollisten yhteiskuntien historia näyttäytyy kasvavan vaurauden kuvauksen lisäksi kertomuksena talouden, oikeuden ja politiikan omalakistumisesta ja tarkoitusten ja seurausten epäsymmetriasta.

Suunnittelu, tuotanto ja jakelu vaikuttavat systeemitheoriassa lähinnä talouden edellyttämiltä prosesseilta, eivät itsenäisiltä funktiojärjestelmiltä tai tällaisen järjestelmän keskuksilta. Syynä ei ole kyseisten toimintojen vähämerkityksisyys, vaan korkea erikoistumiskynnys, jota keskeiseksi funktiojärjestelmäksi tunnistetulta systeemiltä vaaditaan. Tuotanto ja kauppa ovat Luhmannin mukaan talouden funktiojärjestelmän periferiassa; vain pankkikeskeisen rahatalouden erikoistunut rakenne vastaa saavutettua monimutkaisuutta³⁶. Markkinointi ja mainonta saavat monipuolisen tulkinnan joukkotiedotuksen käsittelyn yhteydessä³⁷.

On hyviä perusteita pitää tuotantoa – tavaroiden, palvelujen, koulutetun työvoiman tuottamista – nykyaikaisen yhteiskunnan perustoimintona. Maailmassa pääosan ovat saaneet palvelut, erilaisten immateriaalisten ja affektiivisten artikkelien kehittäminen, tuotanto ja jakelu. Samalla perinteinen teollinen tuotanto on laajempaa kuin koskaan aikaisemmin ja teollisuustyöläisten määrä on edelleen merkittävä.³⁸ Perinteinen teollisuus on kuitenkin alisteista uudelle tuotannolle, tietotyölle. Vastaavasti tehdas ei ole enää tärkein tuotantovälineiden konstellatio - vaikkakin osakeyhtiö on edelleen keskeinen tuotannon organisoitumismuoto. Tuotantovälineistä tärkeimmät ovat työntekijät, verkottuneet ihmiset, heidän koko osaamisensa, oppimiskykynsä, persoonallisuutensa³⁹. Lähes kaikki inhimillinen toiminta voidaan näin palauttaa työksi ja lopulta arvoa luovaksi tuotannoksi. Näin hajautuneena ja hahmottomana, kaikkialle ulottuvana tuotanto ei sellaisenaan asetu tämän tutkimuksen keskeiseen käsitteistöön. Sille ei myöskään ole vaihtoehtoa, mikä antaa sille käsiteltävistä funktiojärjestelmistä poikkeavan luonteen.

34 Adam Smith kirjoitti molemmat pääteoksensa rahatalouden synnyn aikoihin: *The Theory of Moral Sentiments* (Moraalitunteiden teoria) julkaistiin vuonna 1759 ja *The Wealth of Nations* (Kansojen varallisuudessa) vuonna 1776. Kaupalliseen yhteiskuntaan kohdistetut toiveet alkoivat murentua jo *The Wealth of Nations* -kirjan ja *Sentiments* -kirjan viimeisen, vuoden 1790 painoksen välillä. Smithin ajattelun kehityksestä ks. Kangas 2006, 196–245.

35 Polanyi 2009, 93.

36 Luhmann 2004, 303.

37 Ks. esim. Luhmann 1997, 44–50.

38 Maailman työvoimasta 42,9 % on palveluissa, 22,4 % teollisuudessa ja 34,7 % maataloudessa. *The CIA World Factbook* 2015.

39 Perusteellinen esitys aiheesta Vähämäki 2009.

Koulutus, tai itse asiassa koko kasvatusjärjestelmä, tuottaa suoritteiksin kutsuttavissa olevia asenteita ja osaamista muiden funktiojärjestelmien käyttöön – paitsi kasvattaessaan kasvattajia ja opettaessaan tulevia opettajia⁴⁰. Tämä jako kouluttamiseen ja kouluttajien kouluttamiseen näkyi ammattikorkeakouluissa aikaisemmin selvästi: ammattikorkeakoulusta ja ammatillisesta opettajankoulutuksesta oli omat lakinsa⁴¹. Korkeakoulutus on yhä merkittävämpi koulutuksen alajärjestelmä: jo vuoden 2000 tienoilla arveltiin korkeakoulutettujen määrän kasvaneen yli sadaksi miljoonaksi, sadan vuoden takaisesta kaksisataakertaiseksi⁴².

Kuvatessaan yleishyödyllisiä tai yleensä ns. nonprofit-organisaatioita johtamisen näkökulmasta Peter F. Drucker toteaa, että ne eivät toimita tavaroita tai palveluja, vaan niiden tuote on muuttunut ihminen⁴³. Tämä kuvaa hyvin koulutuksen ja koulutusorganisaatioiden keskeistä tehtävää. Tosin Luhmannin mukaan ihmiseksi synnyttään; koulutus ja socialisaatio tuottavat persoonan. Erityisesti monimutkaisissa yhteiskunnissa koulutuksen ja socialisaation merkitys korostuu⁴⁴. Koulu luo opetuksen institutionaaliset puitteet. Koululaitoksen oikeudellinen kuvaus voi Luhmannin mukaan kuitenkin hämärtää opetuksen vuorovaikutuksellisen luonteen⁴⁵.

Tieteen funktio on tiedon jalostaminen, uuden tiedon hankkiminen ja näin uusien mahdollisuuksien tuottaminen⁴⁶. Uuden ajan alussa tiede näkyi lähinnä tähtitieteessä, merenkulussa ja sodankäynnissä. Nykyään kaikki elämänalueet tuotannosta kulutukseen ja lisääntymisestä mielen prosesseihin ovat tieteellistyneet. Tiede antaa myös koulutukselle sen keskeisen resurssin⁴⁷.

Eriytymisen funktionaalisuus tuo mukanaan sen, että modernissa yhteiskunnassa ei ole olemassa yhtä keskusta, joka määräisi kehitystä. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö jollakin hetkellä ja paikallisesti jollakin funktiojärjestelmällä voisi olla etusijaa muihin systeemeihin nähden. Tällainen operatiivinen asema on tieteellä sillä hetkellä, kun näitä lauseita kirjoitetaan. Tällainen etusija on kuitenkin tiukasti rajattu tiettyyn hetkeen tiettyssä tilassa.⁴⁸

Vastaavasti ei ole olemassa aikaisemmalle yhteiskunnalle olennaisia hierarkioita. Moderni ei sinänsä ole upouutta: oikeusjärjestelmä on eriytynyt satojen vuosien aikana roomalaisella perustallaan, tieteen erottautuminen omaksi järjestelmäkseen alkoi 1600-luvulla, talous nykymuodossaan viimeistään kapitalismin synnyn ja rahan talouden voittokulun myötä⁴⁹. Uskonnon voidaan ajatella hoitaneen monia aikansa

40 Luhmann 2004, 152. Koulutus voidaan nähdä kouluorganisaation ohjaamana kasvatusjärjestelmän sisäisenä eriytymisenä; ks. Kantasalmi 2013, 215–216, 220–223.

41 1.1.2014 voimaan tulleen ammattikorkeakoululain muutoksella (485/2013) oikeus toimiluvan mukaiseen ammatillinen opettajankoulutukseen kirjattiin ammattikorkeakoululakiin ja samalla kumottiin erillinen ammatillisesta opettajankoulutuksesta annettu laki (356/2003).

42 Stichweh 2010, 4.

43 Drucker 2008, 12.

44 Luhmann 2002, 38.

45 Luhmann 2002, 146.

46 Luhmann 2004, 126; Raiski 2013, 187.

47 Luhmann 2002, 132.

48 Stichweh 2010, 1.

49 Ks. esim. Raiski 2013, 206.

yhteiskunnan keskeisiä kysymyksiä; yhteiskuntamme modernius on juuri sitä, että keskeisten kysymysten ja tehtävien hoitamiseen on kullekin eriytynyt omat systeeminsä.

Talous, tiede, politiikka, oikeus ja koulutus eivät osaa keskustella suoraan keskenään. Tätä käsitellään yksityiskohtaisemmin alaluvussa 2.3. Itse asiassa näiden järjestelmien autonomisuus⁵⁰ ja sulkeutuneisuus ovat modernin yhteiskunnan olennaisia tai jopa keskeisiä piirteitä.

Funktiojärjestelmään voi vaikuttaa eräänlainen haamukirjoittaja. Siinä ”haamu” yrittää piilottaa sen tosiasian, että se on itse asiassa systeemin ulkopuolella. Tämä toimija kuitenkin ”kirjoittaa” systeemin operatiivista toimintaa. Haamukirjoittamista tunnustetaan ymmärrettävästi kirjallisuudessa ja esimerkiksi elokuvateollisuudessa, mutta myös korkeakoulutuksessa: opinnäytetöiden kirjoittamispalveluja tarjotaan opiskelijoille enemmän tai vähemmän avoimesti. Tämä voi yleistyessään ymmärrettävästi johtaa järjestelmän korruptoitumiseen ja lopulta järjestelmäkriisiin. Haamukirjoittamisen on sanottu olevan yhä kasvava ilmiö tilanteissa, joissa tieteellisellä työllä on merkittäviä taloudellisia seurauksia, esimerkiksi lääketieteellisillä julkaisuilla lääkeyritysten osakekursseihin.⁵¹ Esimerkit ovat valaisevia, mutta kertovat haamukirjoittamisesta todellisen tekstin tuottamisen mielessä. Haamukirjoittaminen on kuitenkin kuvaava yleinen nimitys erilaisille systeemien ulkopuolisten toimijoiden pyrkimyksille vaikuttaa systeemiin sen omaa mediumia, binäärikoodia ja ohjelmia käyttäen. Toisaalta voi ajatella, että haamukirjoittamisesta on osin luovuttu samalla, kun parlamentaarisisista komiteoista on siirrytty avoimesti eturyhmiä edustavien selvitysmiesten tekemään poliittisten päätösten ja lakien valmisteluun. Yhä useammin näyttäisi myös aloitteen tulevan, suoraan tai peitellen, tehtävään valjastetun funktion järjestelmän ulkopuolelta.

Yhteiskuntatiede on osa tutkimaansa kohdetta ja yhteiskuntatieteen tulokset vaikuttavat yhteiskuntaan ja sen kehitykseen. Oikeustieteellisen tutkimuksen vaikutus kohteeseensa, oikeuteen, on vielä välittömämpää kuin yhteiskuntatieteessä. Oikeustiede ja sen kohde, tutkimuksen subjekti ja objekti, ovat Kaarlo Tuorin mukaan omalaatuisella tavalla kietoutuneet yhteen. Oikeustieteilijän ei ole mahdollista jäädä neutraaliksi ulkopuoliseksi tarkkailijaksi.⁵²

Suuri osa yhteiskunnallisestakin toiminnasta on funktiojärjestelmien ulkopuolella. Tuotannon asemaa käsiteltiin jo aiemmin. Urheilu ja taiteet ovat vähintäänkin ehdokasjäseniä funktiojärjestelmien ryhmään. Inhimillisessä arjessa on paljon käytäntöjä, joita ei ole syytä eikä mieltä sijoittaa johonkin tiettyyn eriytyneeseen systeemiin.

2.3 Sosiaalisten systeemien kommunikaatio

Alaluvussa kuvataan funktiojärjestelmien luonnetta kommunikaationa ja tunnustetaan tarkastelussa olevat osajärjestelmät kommunikaatioksi, jossa jokaisella on oma ohjelmansa, mediuminsa ja eronteon mahdollistava binäärikoodinsa. Tämän jälkeen

50 Luhmann esittää autonomiakäsitteen ja suhteellisen autonomisuuden kritiikkiä ja kehittäelyä: Luhmann 2004b, 95–97.

51 Stichweh 2010, 11–15.

52 Tuori 1998.

tarkastellaan järjestelmien samanaikaista avoimuutta ja sulkeutuneisuutta. Oikeuden osalta käsitellään yhteiskunnan monimutkaistumisen synnyttämää oikeuden ja oikeustieteen fragmentoitumista. Lisäksi pohditaan funktiojärjestelmien riippuvuutta toisistaan ja myös mahdollista yhteensopimattomuutta.

Jokainen funktiojärjestelmä hoitaa yhteiskunnassa jotain erityistä tehtävää oman ohjelmansa, mediuminsa ja binäärikoodinsa avulla. Tutkimalla ensin ratkaisua löydämme edeltäneen kysymyksen, tehtävän tai ongelman. Näin pääsemme miettimään myös vaihtoehtoisia ratkaisuja.⁵³ Luhmannlaisen sosiologian tavoitteena ei ole yhteiskunnan ohjaaminen, vaan mahdollisuuksien osoittaminen ja avaaminen esittämällä ekvivalentteja ratkaisumahdollisuuksia⁵⁴.

Luhmannin mukaan yhteiskunta tuottaa itsensä kommunikaatiolla, tai jyrkemmin ilmaistuna: yhteiskunta on kommunikaatiota⁵⁵. Funktiojärjestelmät ovat systeemiteoriassa kommunikaatiota ja vain kommunikaatiota. Tarkemmin sanoen osajärjestelmät ovat koko yhteiskunnan laajuisia kommunikaation tihentymiä, jotka eivät ole olleet mutta joista on tullut välttämättömiä ja korvaamattomia⁵⁶. Kyse ei ole ensisijaisesti rakenteista, instituutioista eikä organisaatioistakaan. Luhmann ei ota yhteiskunnan eriytyneisiin järjestelmiin mukaan edes ihmisiä, vaikka ihmiset ovatkin yhteiskunnallisen järjestelmän välttämättömiä edellytyksiä. Psyykkisiä järjestelmiä on olemassa, tietoisuus on olemassa, mutta ne kuuluvat yhteiskuntajärjestelmän ympäristöön⁵⁷. Ympäristö on autopoieesin ehto ja mahdollisuus⁵⁸. Systeemien omalaksinen kommunikaatio ei siis palaudu jäännöksettömästi yksilöiden toimintaan, vaan on tässä mielessä emergenttiä, uusia ominaisuuksia sisältävää.

Mediumi on sosiaalisen systeemin kommunikaation välittäjä, joka lisää kommunikaation onnistumisen mahdollisuutta. Kommunikaatio ei ole Luhmannille ilmiö vaan ongelma. On lähtökohtaisesti epätodennäköistä, että toinen ymmärtää sen, mitä toinen tarkoittaa. Lisäksi on epätodennäköistä, että kommunikaatio tavoittaisi muita kuin tietyllä hetkellä paikalla olevat. Kolmanneksi on epätodennäköistä, että kommunikaatio muuttaisi vastaanottajan käytöstä vaikka tulisikin ymmärretyksi. Jo kieli ratkaisee osin ensimmäisen ongelman; toisen ongelman ratkaisemiseksi ovat syntyneet mm. kirjoitustaito, lehtien ja kirjojen painaminen, radio, televisio ja internet. Erityisesti hyväksyttävyysehtoa toteuttamaan on historiallisesti kehittynyt symbolisesti yleistyneitä mediumeja, joita ovat esimerkiksi totuus, rakkaus, raha, valta ja laki.⁵⁹ Nämä toteuttavat joko ymmärrettävyys-, saavutettavuus- tai varsinkin hyväksyttävyysehdon⁶⁰ – tai useamman niistä.

53 Kangas 2013, 73.

54 Kangas 2013, 74.

55 Luhmann 2005, 56.

56 Nassehi 2004, 102–104; ks. myös Kangas 2013, 78.

57 Itse asiassa teoria vapauttaa ihmisen omaksi, yhteiskunnasta erilliseksi järjestelmäkseen; ks. esim. Kangas 1996, 242.

58 Luhmann 2004, 49.

59 Borch 2011, 75–78.

60 Raiski 2004, 241.

Binäärikoodi puolestaan kaksiarvoinen konstruktio, jolla on positiivinen ja negatiivinen arvo. Jokainen systeemi havainnoi kaikkea käyttäen omaa kolmannen poissulkevaa koodiaan. Kaikki se, mitä ei sovitata tämän kaksiarvoisen koodin mukaisesti, on järjestelmälle irrelevanttia. Näin systeemi sekä eriytyy että pitää yllä auto-poeesiaan eli tuottaa itsensä uudelleen omista aineksistaan kommunikaation avulla. Samalla systeemi vapauttaa itsensä sen välittämistä, mikä on muille systeemeille tärkeää⁶¹.

Oikeuden mediumi on laki ja binäärikoodi laillinen / laitton⁶² tai tarkemmin oikeuden mukainen / oikeudenvastainen⁶³ (Recht / Unrecht⁶⁴). Sulkiessaan pois kolmannen mahdollisuuden oikeuden kaksiarvoinen koodaus merkitsee varmuutta siitä, että ollessaan oikeassa (toimissaan oikeuden mukaisesti) ei ole samalla väärässä (toimi oikeuden vastaisesti tai ilman oikeutta). Tätä koodia saa käyttää vain oikeuden järjestelmä; vain siten on mahdollisuus saavuttaa varmuus asiasta. Sosiaalinen asema, varallisuus tai poliittinen tarkoituksenmukaisuus ei saa vaikuttaa ratkaisuun. Oikeuden yhteiskunnallinen vaikuttavuus perustuu siihen, että oikeuden mukainen erotetaan oikeuden vastaisesta tämän funktiosysteemin sisällä.⁶⁵

Politiikan mediumi on valta ja koodi modernissa demokraattisessa yhteiskunnassa hallitus / oppositio. Heti, kun poliittiset puolueet ovat lujittaneet rakenteensa ja asemansa, on olemassa organisatorinen takuu siitä, että mistä tahansa asiasta ollaankin päättämässä, on aina olemassa oppositio⁶⁶.⁶⁷ Kollektiivisesti sitoviksi tehdyt päätökset ovat yleensä kompromisseja, jotka saavat taloudellisen ilmauksensa budjetissa ja oikeudellisen ilmauksensa lakeina. Aikoinaan tehdyt poliittiset kompromissit kerääntyvät sedimenteiksi toistensa päälle ja samalla oikeus tulee yhä kompleksisemmaksi. Lainsäätäjän poliittista tahtoa voi olla mahdotonta – ja turhaa – etsiä ohjaamaan lain tulkintaa. Oikeus kehittää omat sisäiset tulkintateoriaansa.⁶⁸

Talouden mediumi on raha ja binäärikoodi maksaa / ei-maksaa⁶⁹, joka oli alunperin omistaa / ei-omistaa⁷⁰. Jos omistaa rahaa, likvidejä osakkeita tai vaikkapa päätehakkuuseen kypsyntä metsää, on maksukykyinen. Jos ei halua maksaa, pakotetaan maksamaan. Jos ei ole likvidejä varoja, maksetaan heti omaisuuden pakkorealisoinnin jälkeen. Ja kaikkea mitä voi ostaa, voi ostaa rahalla. Syrjäytyminen merkitsee talou-

61 Borch 2011, 71.

62 Jalava & Kangas, 55.

63 Jääskinen, 98.

64 Arkikielinen käännös viittaisi oikeaan ja väärään. Esimerkiksi Goethen Wilhelm Meisterin oppivuosien (Wilhelm Meisters Lehrjahre 1979, 533) käännöksessä (1923, 693) on käytetty tätä ratkaisua: "Niemand weiß, was er tut, wenn er recht handelt; aber des Unrechten sind wir uns immer bewußt." "Ei kukaan tiedä, mitä hän tekee, menetellessään oikein, mutta me tiedämme aina, milloin menettelemme väärin." Käännös ei tavoita systeemiteoreettisessa yhteydessä haettua oikeudellista ulottuvuutta.

65 Luhmann 2004, 109–110.

66 Luhmann 2004b, 367.

67 Yleisemmän tason politiikkakoodi olisi hallitsijat / hallitut. Jako hallitukseen ja oppositioon sopii paremmin kansallisvaltioksi nimettyyn systeemi-yhteyteen.

68 Luhmann 2004, 367.

69 Jalava & Kangas 2013, 56.

70 Luhmann 2004, 95.

dellisessä järjestelmässä sitä, että ei ole mahdollisuutta kommunikoida binäärikoodin positiivisella, rahan omistamisen ja maksamisen puolella^{71,72}

Koulutuksen binäärikoodiksi Luhmann tarjoaa parempi / huonompi -paria. Voi selviytyä hyvin tai huonosti, saada kiitosta ja parempia arvosanoja tai moitetta ja huonompia arvosanoja. Ihmisen elämänura, elämänkulku, syntyy näistä itse tehtyjen ja toisten tekemien valintojen yhteisvaikutuksesta.⁷³ Luhmann pohtiikin kasvatukseen ja koulutukseen alkujaan tarjoamansa mediumin, lapsen, korvaamista elämänsäkululla.⁷⁴ Ratkaisu on perusteltavissa ”elinikäisen oppimisen” aikakaudella. On kuitenkin huomattu, että Luhmannilla oli vaikeuksia löytää ”yksilön muuttamiseen” tarkoitetulle systeemille häntä itseään tyydyttävää koodia tai mediumia⁷⁵.

Kun jokin koodi valitaan toistuvasti tai tietty mediumi nousee symbolisesti yleistyneeksi välittäjäksi, on kyseessä uusi muotoutunut tai muotoutumassa oleva funktiojärjestelmä⁷⁶.

Kunkin järjestelmän primaarikoodin positiivinen arvo (esimerkiksi oikeuden mukainen, maksaa, totta, vallassa) varmistaa järjestelmän autopoieesin vähimmäisedellytyksiä: kommunikaation jatkumista ja operaatioiden suorittamista. Negatiivinen arvo tekee mahdolliseksi positiivisen arvon tunnistamisen.

Sosiaaliset systeemit ovat elävien organismien tavoin samanaikaisesti sekä avoimia että suljettuja. Avoimuutta edellyttää välttämättömyys kommunikaatioon; organismien tulee lisäksi kyetä vaihtamaan materiaa ja energiaa. Operatiivista sulkeutuneisuutta puolestaan edellyttää niiden autopoieesi, jota voisi kuvata systeemin oman itsensä ja identiteettinsä uudelleen luomiseksi tai rakentamiseksi omin aineksin ja oman ohjelman mukaisesti. Niilo Jääskinen antaa havainnollistavan esimerkin: kaksinkertainen kirjanpito heijastaa tietoa kuvaamansa kirjanpidollisen yksikön taloudellisista toimista, mutta on samalla operationaalisesti suljettu systeemi kirjanpitosääntöineen ja debet ja kredit -periaatteineen⁷⁷. Sinä missä tuomioistuimen ratkaisupakko on vähintään sukua oikeuden binäärikodin kolmannen poissulkevalle luonteelle, on todisteiden vapaa harkinta ilmaisu oikeuden funktiojärjestelmän avoimuudesta.

Funktiojärjestelmän ohjelma viittaa niihin koodeista eriytyneisiin mutta niihin kiinnittyneisiin ehtoihin, joita binäärikoodin positiivisen tai negatiivisen arvon antaminen edellyttää. Sosiaalisissa systeemeissä tällainen valintaa koskeva päätös edellyttää päätöksenteko-ohjelmaa.⁷⁸ Kirjanpitoesimerkissä ohjelmanä voitaisiin pitää kirjanpitosääntöjä. Oikeudessa tarvitaan oikeusnormatiivisia ohjelmia, jotka osoittavat

71 Jalava & Kangas 2013, 49.

72 Access to Law, oikeuden saavutettavuus -tyyppinen tarkastelu voidaan näin laajentaa muihinkin funktiojärjestelmiin näiden omia koodeja ja ohjelmia käyttäen. Yksilöiden mahdollisuudet ja kyvyt eri järjestelmien saavuttamiseen kuvaavat osaltaan yhteiskunnan modernisuuden astetta.

73 Luhmann 2004, 153.

74 Kantasalmi 2013, 218–220.

75 Jalava 2013, 109.

76 Raiski 2004, 21.

77 Jääskinen 1988, 95–96.

78 Luhmann 2004, 86, 241–242.

oikean ratkaisun. Näitä ovat lait, määräykset ja menettelytapasäännöt, mutta myös tuomarien ratkaisukäytännöt ja sopimukset.⁷⁹

Funktiojärjestelmälle muut yhteiskunnan systeemit ovat yhteiskunnan sisäistä ympäristöä. Tätä osajärjestelmän kannalta kaoottista ympäristöä jokainen järjestelmä tulkitsee ja työstää redusoimalla, vähentämällä ulkopuolista monimutkaisuutta sisäiseksi järjestykseksi. Systeemi on itselleen eräässä mielessä koko yhteiskunta. Mitään suoraa informaatiota ei systeemistä toiseen välity: kyse on ärsykkeestä, hälystä tai kohinasta, joka on muutettava systeemin oman binäärikoodin mukaiseksi kommunikoinniksi. Järjestelmät siis kykenevät reagoimaan toisten funktiojärjestelmän eli niiden kannalta ympäristön tapahtumiin vain oman rakenteessa ja koodistonsa mukaisesti – tätä kutsutaan luhmannlaisessa systeemiteoriassa resonanssiksi.

Kun ympäristön tilat muuttuvat, voi systeemin uusia tiloja syntyä vain systeemin omista elementeistä ja oman ohjelman mukaisesti. Juuri tämä on resonanssia: modernin yhteiskunnan tarkasti koodatut systeemit voivat käsitellä vain sellaista, mikä on esitetty niiden omilla koodeilla⁸⁰.

Järjestelmien välisen kommunikoinnin mahdollistumista on kuvattu oppimiseksi. Järjestelmät ovat aikojen kuluessa törmänneet toisiinsa niin usein, että niiden on ollut pakko oppia ennakoimaan ja havainnoimaan toistensa operaatioita. Samalla ne ovat kehittäneet välineitä toisten järjestelmien tulkitsemiseen.⁸¹ Toisten järjestelmien edellyttämä oppiminen ja toisia järjestelmiä koskevat tulkintavälineet lieventävät systeemiteorian sulkeutuneisuuteen liittyviä ongelmia.

Vaikka systeemit ovat toiminnaltaan itsenäisiä ja operaatioiltaan sulkeutuneita, ei niiden toiminta ole parasta mahdollista, elleivät niiden ympäristön muut järjestelmät hoida tehokkaasti omia yhteiskunnallisia tehtäviään. Kun systeemillä on ongelma, jota se ei voi itse ratkaista, mutta joka on ratkaistavissa sen ympäristössä olevassa toisessa systeemissä, voi näiden välille syntyä rakenteellinen kytkentä. Yhteiskunnan toiminta ja ongelmien ratkaisu edellyttää monien järjestelmien likipitään samanai-kaista toimintaa. Talouden häiriöt, esimerkiksi lama, vaativat hoituakseen kunnolla muutakin kuin talouden tarjoamia resursseja: tarvitaan uudentyyppisiä poliittisia ratkaisuja, edellytetään innovatiivista tieteellistä toimintaa, kaivataan vaikuttavia koulutuksellisia valintoja.⁸² Olennainen piirre on myös järjestelmien erilainen rytmitys: talouden nopeasti vaihtuvia tilanteita kahlitsee poliittisen päätöksenteon inertia, eräänlainen vitka. Tätä puolestaan kaitsee oikeuden monitasoinen jähmeys, jota tunnistetaan eriasteisena tuomioistuimien päätöksissä, pitkää poliittista prosessia vaativassa lainsäädäntötyössä ja vuosikymmenien ellei vuosisatojen aikana kehkeytyvissä oikeusperiaatteissa.

Niilo Jääskinen on tarkentanut kuvaa oikeusjärjestelmän kompleksisuuteen liittyvästä fragmentoitumisesta. Hän tulkitsee oikeusjärjestelmän lisääntyvän pirstoutumisen osittain eksogeeniseksi, osittain endogeeniseksi. Oikeudellisen sääntelyn

79 Luhmann 2004, 110.

80 Raiski 2004, 19.

81 Syrjänen 2010, 147; Syrjänen 2013, 272 alav.

82 Jalava & Kangas 2013, 50.

kohteena oleva yhteiskunta kehittyä ja muuttuu. Eksogeeninen fragmentaatio on tämän synnyttämää oikeusjärjestelmän monimutkaistumista. Poliittinen järjestelmä tuottaa lainsäädäntötyössään uusia erotteluja: sopimustyyppejä erotetaan toisistaan, julkishallinnon eri toiminnoille rakennetaan omaa sääntelyä jne. Endogeenisessa fragmentaatiossa puolestaan on kysymys oikeustieteen sisäisestä eriytymisestä. Esimerkiksi oikeudenalat ja oppiaineet eriytyvät.⁸³

Nämä kaksi fragmentaation muotoa ovat vuorovaikutussuhteessa toisiinsa. Esimerkiksi käy taloudellisen kilpailun turvaaminen. Tätä varten syntyy kilpailupolitiikka, josta nousee kilpailuoikeus - aluksi tutkimussuuntana, myöhemmin oikeudenalana. Tämä eriytyminen puolestaan vaikuttaa institutionaaliseen toimintaan: syntyy erityisviranomaisia ja erityistuomioistuimia; myös asianajajat erikoistuvat. Pirstoutuminen näkyy myös erikoistuneiden oikeustieteellisten yhdistysten ja julkaisusarjojen syntynä.⁸⁴ Näin tulee kuvatuksi ympäristön ja järjestelmän välinen kommunikaatio ja ympäristön kompleksisuuden kasvun synnyttämä systeemin sisäinen monimutkaistuminen.

Karl Polanyi (2009) on kuvannut prosessia, jossa talouden kehittyminen ja markkinamekanismin yleistyminen johti eri maissa 1800-luvun lopulla samanlaisiin oikeudellisiin ratkaisuihin. Hänen keskeinen väitteensä on, että erityisesti monopoleja, trusteja ja kartelleja koskeva kilpailulainsäädäntö otettiin käyttöön täysin erilaisissa poliittisissa ja historiallisissa tilanteissa olevissa maissa hämmästyttävän samanaikaisesti. Sääntelyä oli lisäksi ajamassa poliittisesti täysin erilaisia ryhmiä ja liittoutumia. Uusi lainsäädäntö ei koskenut vain kilpailua, vaan myös terveydenhuoltoa, tehdasoloja, kunnallista kaupankäyntiä, sosiaaliturvaa, valtion tukiaisia ja julkisia laitoksia yleensä. Tätä oli edeltänyt vapaakaupan ja laissez-faire-ajattelun hallitsema ajanjakso. Polanyi esittää laajan aineiston väitteensä tueksi.⁸⁵ Siinä missä Polanyi puhuu ”käytännön toimina ilmenneestä reaktiosta”⁸⁶, voisi systeemiteorian näkökulmasta nähdä oikeuden hoitamassa omaa tehtävänsä moderniksi muuttuvassa yhteiskunnassa.

Luhmann nostaa funktiojärjestelmien joukkoon myös joukkotiedotuksen. Binäärikoodina tässä on informaatio / epäinformaatio⁸⁷. Näin kaikki yhteiskunnallinen kommunikaatio on funktiojärjestelmien vaikutuspiirissä⁸⁸. Joukkotiedotus kuitenkin samaistuu helposti mediaansa, joukkotiedotusvälineisiin. Vaihtoehto funktiojärjestelmäksi olisikin ollut julkisuus. Luhmann tekee perusteellisen, joskin osin vaikeaselkoisen eron käsitteiden joukkotiedotus ja julkisuus (massenmedian – öffentlichkeit, mass media – public) välille⁸⁹. Erottelu tuntuu keinotekoiselta⁹⁰. Tässä tutkimuksessa

83 Jääskinen 2008, 196. Fragmentoituneen vastakohta on yhtenäinen. Oikeusjärjestelmän ajatuksellinen johdonmukaisuus on puolestaan koherenttia. Jääskinen (2008, 197) toteaa, että “...yhtenäisen ja koherentin oikeuden kaipuu on ... perusluonteeltaan konservatiivisen juristiprofession ammatillinen utopia”.

84 Jääskinen 2008, 196.

85 Polanyi 2012, 233–250.

86 Polanyi 2012, 242.

87 Jalava & Kangas 2013, 56.

88 Luhmann 2004, 206–207.

89 Luhmann 2000, 103–105.

90 Taustalta löytynee Luhmannin ja Jürgen Habermasin tunnettu Habermasin julkisuus käsitettäkin koskenut väittely.

turvaudutaan tarvittaessa joukkotiedotukseen, mediaan, erityisenä funktiojärjestelmänä ja julkisuuteen erityisesti oikeudellisena periaatteena.

Välttämättä monien systeemien yhteiskunta ei sekään pysty ratkaisemaan kaikkia ongelmia: millään osajärjestelmällä ei ole ratkaisua pitkälti modernin yhteiskunnan itse tuottamaan luonnonympäristön tuhon uhkaan. Myöskään osajärjestelmien rinnakkainen, mutta eriytnyt toiminta ei vielä näytä saavuttaneen tässä merkittäviä tuloksia.⁹¹ Vaikka monet systeemit ovat enenevissä määrin globaaleja, on kehityksessä vähintäänkin alueellista eriaikaisuutta. Esimerkiksi päästörajoituksiin sitoutuminen ja energiapolitiikan linjaukset ovat monesta syystä heterogeenisiä⁹².

Ei ole myöskään taetta sille, että eriytyvät järjestelmät pysyvät yhteensopivina. Totuutta etsivä tiede ei pelkästään lisää päätöksenteossa ja tuotannossa tarvittavaa tietoa vaan myös epävarmuutta ja uusia uhkia. Demokratiaan sitoutunut poliittinen järjestelmä tuottaa yhä uusien ongelmien edessä kompleksisuutta, joka puolestaan ilmenee tunnistettuna demokratiavajeena⁹³. Talous marginalisoi työn, tuotannon ja kaupan muuttuen yhä enemmän mutkikkaaksi, tietojärjestelmien algoritmien ohjaamaksi finanssitaloudeksi.⁹⁴ Oikeus, pyrkien luomaan ennustettavuutta lisääntyvässä yhteiskunnallisessa ja erityisesti taloudellisessa monimuotoisuudessa ja epävarmuudessa, etsii yhä uusia oikeudellisia lähteitä ja konfliktinratkaisumekanismeja – jotka voivat olla tosiasiallisessa ristiriidassa keskenään.

2.4 Rakenteellinen ja operatiivinen kytkentä

Funktiojärjestelmät ja systeemit yleisemmin ovat kytkettyneitä toisiinsa sekä rakenteellisesti että operatiivisesti. Tässä alaluvussa pohditaan näiden kytkentöjen luonnetta sekä kieltä, sopimusta ja osakeyhtiömuotoa rakenteellisina kytkentöinä.

Systeemin operatiivinen sulkeutuneisuus merkitsee sitä, että systeemin auto-poeesi voi toteutua ainoastaan systeemin omia operaatioita käyttäen. Kuitenkin sen tulee olla jollain tavalla yhteydessä ympäristöönsä. Ratkaisuksi Luhmann esittää rakenteellista kytkentää. Omaisuutta ja omistusoikeutta, sopimusta ja sopimusvapautta, yhtiötä (yhtiömuotoa) ja konstituutiota on systeemiteoriassa kuvattu tai ehdotettu talouden ja oikeuden välisiksi rakenteellisiksi kytkennöiksi. Nämä ovat teorian tärkeitä, elleivät välttämättömiä ratkaisuja.

Järjestelmä on yhteydessä ympäristöönsä myös operatiivisesti. Tämä perustuu systeemin ja ympäristön hetkelliseen synkronointiin. Esimerkkeinä tällaisesta operatiivisesta kytkennästä ovat lakiin perustuvan velvollisuuden täyttäminen maksamalla tai poliittisen yhteisymmärryksen toteuttaminen lainsäädäntötoimella.⁹⁵ Kytkentää voidaan kutsua rakenteelliseksi, jos systeemi voi luottaa tiettyihin ympäristön suhteellisen pysyviin ja ennakoitaviin ominaisuuksiin, esimerkiksi siihen, että raha hyväksytään

91 Luhmannin kirja Ekologinen kommunikaatio 2004 käsittelee tätä kysymystä.

92 Jalava & Kangas 2013, 57.

93 Jääskisen (2008, 209) mukaan ”unionioikeudessa demokratia ilmenee ongelmana, jonkinlaisena konstitutionaalisen huonona omanatuntona”.

94 Näistä teemoista lisää esim. Luhmann 1997b.

95 Luhmann 2004b, 381.

maksuvälineeksi tai että ajalle on yhteinen ilmaus. Rakenteellinen kytkentä vähentää ympäristön vaikutuksia systeemiin ja siten helpottaa niiden käsittelyä. Käsittävän monimutkaisuuden vähentäminen mahdollistaa sen, että systeemi voi resonoida oman laatunsa mukaisesti; samalla systeemi lisää omaa kompleksisuuttaan. Tapahtumaa voi verrata kuulemiseen ja näkemiseen: ihmisen silmät ja korvat ovat kytkeytyneet ympäristöön vain hyvin rajallisten aallonpituuksien osalta, ja ne tuovat näistä saadun aineiston aivojen käsittelyyn. Juuri tämä mahdollistaa ihmisen sopeutumisen ympäristöönsä.⁹⁶ Jokainen järjestelmä vähentää ympäristön monimutkaisuutta omiin tarpeisiinsa ennen kaikkea havaitsemalla ympäristöä vain rajatulla tavalla ja jäsentäen sitä valmiiden kategorioiden avulla⁹⁷. Ulkoisten ärsykkeiden rajoittaminen ja yksinkertaistaminen mahdollistaa suuremman herkkyyden ja oppimiskyvyn.

Kyse ei ole avoimesta viestinnästä tai kommunikaatiosta järjestelmien välillä saati systeemien pysyvästä synkronoitumisesta. Järjestelmät voivat kuitenkin rakenteellisten kytkentöjen myötä jossain määrin luottaa siihen, että niiden toisilleen tuottamat yllätykset ovat jollain lailla erityisiä⁹⁸. Prosessi ei ole pelkän kaoottisen hälyn käsittelyä tai systeemin korruptoitumista, mitä olisi esimerkiksi toisen systeemin binäärikoodin tai mediumin omaksuminen.

Yksilön psyyken, tietoisuuden ja yhteiskunnan kommunikaation väliseksi kytkennäksi asettuu kieli. Kieli tekee mahdolliseksi kuvata yhteiskuntaa ja sen osajärjestelmiä. Kieltä tarvitaan myös esimerkiksi silloin, kun politiikassa tehdään sitovia kollektiivisia päätöksiä tai oikeudessa tunnistetaan ja perustellaan oikeuden mukainen / oikeuden vastainen -binäärikoodin mukaisesti. Oikeuskin voi kieleen perustuvan kommunikoinnin avulla ymmärtää, poimia ja sisäisesti prosessoida sitä, mitä yhteiskunnassa on sanottu oikeudesta; vaikka oikeus ei voikaan suoraan puhua yhteiskunnan kanssa, ovat oikeuden järjestelmän rajat kommunikaatiolle huokoisia⁹⁹.

Sopimukset ovat rakenteellisia kytkentöjä. Esimerkiksi myyntisopimus merkitsee oikeuden näkökulmasta oikeuksia ja velvollisuuksia; talous taas tunnistaa siinä maksujen ja tavaroiden vaihdon. Mukana ovat kaksi eri mediumia, laki ja raha, sekä kaksi binäärikoodistoa: laillinen / lain vastainen ja maksaa / ei maksa. Kaksi systeemiä hoitaa näin ikään kuin yhdessä operaation, myyntiprosessin.¹⁰⁰ Yliopistot ja ammattikorkeakoulut solmivat konsortiosopimuksia, joissa sovitaan velvollisuuksista ja vastuista korkeakoulun, rahoittajan ja yrityksen tai muun ns. työelämäosapuolen välillä¹⁰¹.

Yhteiskunnallisten järjestelmien eriytyminen liittyy pitkälti juuri rakenteellisten kytkentöjen käyttöönottoon. Oikeuden ja talouden erillisyyks tunnistettiin ja

96 Luhmann 2004b, 382.

97 Luhmann 2004, 48.

98 Luhmann 2004b, 383.

99 Luhmann 2004b, 90.

100 Jalava & Kangas 2013, 50–51.

101 Systeemitieteistä nousevaa sopimusoikeudellista pohdintaa tutkimushankkeiden rahoittamisesta ja tulosten julkaisemisesta ks. Teubner 2014, 182–187 ja 198–203.

tunnustettiin lopullisesti vasta kun talouden vaikutukset oikeuteen pystyttiin kana-voimaan omistusoikeuden, yhtiömuotoisuuden ja sopimusvapauden avulla¹⁰².

Vastaavasti osakeyhtiö on kahden järjestelmän kytkentä. Se on monessa mielessä oikeuden luomus: esimerkiksi osakkeenomistajan rajoitettu vastuu ja oikeushenkilöllisyys ovat oikeudellisia piirteitä. Toisaalta siinä on keskeisesti kysymys maksamisesta ja taloudellisesta riskistä: maksaako asiakas hinnan, maksetaanko työntekijöille palkka, alihankkijoille sopimusmaksu, valtiolle vero ja ennen kaikkea omistajille voitto. Osakeyhtiön kehkeytymiseen ja nykyisyyteen palataan alaluvuissa 4.3 ja 4.5 tarkemmin.

2.5 Laki kompleksisuuden reduktiovälineenä

Sosiaalisissa systeemeissä on aina kyse monimutkaisuuden vähentämisestä jotain tarkoitusta varten. Tässä alaluvussa tarkastellaan lakia todellisuuden käsittämistä ja käsittelyä mahdollistavana reduktiovälineenä ja tällaisen näkökulman merkitystä laintulkinnassa, tuomioistuinkäytännössä ja oikeustieteellisessä tutkimuksessa.

Systeemin ympäristö ikään kuin rakennetaan uudelleen systeemin sisälle omien rakenteiden ja aineiden avulla. Kaikkea, mitä on olemassa, ei voida ottaa mukaan¹⁰³. Näin saadaan yksinkertaistettu mutta yleensä riittävä kuva maailmasta. Yksinkertaistaminen on monimutkaisessa maailmassa välttämätön toimenpide. Ilman sitä järjestelmä tukkeutuisi informaation määrään ja yhteyksien paljouteen eikä pystyisi hoitamaan sille varattuja tehtäviä. Samalla oikeuden operatiivinen sulkeutuneisuus mahdollistaa laeille riittävän sisäisen johdonmukaisuuden ja pysyvyyden.

Oikeus ja lait antavat mahdollisuuden suhtautua jokapäiväisiin pettymyksiin maltilla. Omat odotukset eivät näyttäydy perusteettomina tai anna syytä vähättelyyn. Elämään ja yhteiskunnalliseen olemiseen liittyvää epävarmuutta on helpompi sietää, jos ja kun luottaa oikeuteen ja lakeihin. On mahdollista elää ja toimia monimutkaisessa yhteiskunnassa, jossa henkilökohtaiset suhteet ja kanssakäyminen eivät enää ole vaadittavan luottamuksen perusta.¹⁰⁴

Laki, oikeuden järjestelmän mediumi, voidaan käsittää todellisuuden reduktiovälineenä. Modernin oikeuden laki ei pyri kasuistisesti luettelemaan eri vaihtoehtoja. Tarkasteluun voi ottaa minkä tahansa oikeustapauksen tai sellaisesta julkisuudessa esitetyn tulkinnan tai muun tilanteen, jossa lakia sovelletaan.

Ammattikorkeakoulun rehtori-toimitusjohtaja paljoksuu saamiaan ylino-peussakkoja: hän on kokenut autoilija, hän ajaa – lähinnä ammattikorkeakoulun hajanaisen toimipisterakenteen takia – yli 65 000 kilometriä vuodessa, hänen työsuhteautonsa on uusi, korkealaatuinen ja suorituskykyinen ja on saanut erinomaiset arviot törmäys- ja muissa vastaavissa testeissä. Keli oli hyvä ja näkyvyys moitteeton. Hän oli liikkeellä yksin. Hän on vaarantanut liikennettä omaisuutta ja ihmisiä paljon vähemmän kuin joku

102 Luhmann 2004b, 388.

103 Luhmann 2004b, 88.

104 Luhmann 2004b, 148.

toinen, joka ylittää korkeimman sallitun nopeuden samalla 50 kilometrillä tunnissa.¹⁰⁵

Laki saati auton pysäyttänyt poliisi on kuitenkin suhteellisen epäherkkä tällaiselle argumentaatiolle – tai tarkemmin sanottuna mutkikkaan todellisuuden huomioon ottamiselle. Asia pitää ratkaista etukäteen annettujen kriteereiden pohjalta. Ennakointi edellyttää myös, että kaikki tietävät nämä kriteerit – tai että kaikilla on ainakin mahdollisuus tietää¹⁰⁶.

Lain reduktiotehtävällä on selvä rinnakkaistulkintansa: oikeustaloustiede näkee esimerkiksi osakeyhtiölain tai vastaavasti osuuskunta- ja säätiölait julkisen vallan tarjoamana mallisopimuksena, jonka tarkoitus on alentaa neuvotteluihin ja sopimiseen liittyviä transaktiokustannuksia. Mallisopimuksen luonteeseen kuuluu, että sen ehdoista voidaan poiketa. Laissa on kuitenkin myös pakottavia säännöksiä, joten kyseessä ei ole täydellinen malli- tai vakiosopimus.¹⁰⁷ Osakeyhtiölaki voidaan kuitenkin mieltää yleisesti sopivaksi arvioiduksi malliksi, joka samalla redusoi todellisten tilanteiden monimuotoisuutta. Sopijapuolet voivat dispositiivisten säännösten osalta sopia toisin eli käytännössä yleensä lisätä sopimuksen ja käsillä olevan, ennakoidun, toivotun tilanteen vastaavuutta – eli purkaa tapauskohtaisesti reduktiota.

Tuomioistuimessa tai muussa vastaavassa menettelyssä ei myöskään voida jälkikäteen aina uudestaan ratkaista kysymystä kyseessä olevien sopijapuolten oikeustoimien tai oikeuskelpoisuudesta ja *pacta sunt servanda* -periaatteesta. Toimijoilla on oltava etukäteen riittävän hyvät perusteet uskoa omaan ja sopijapuolen asemaan sopimuksen tekijänä ja sopimuksen pitävyyteen. Maailman kompleksisuudelle raotetaan ovea tilanteissa, joissa esimerkiksi verotuksessa oikeushenkilöllisyys puretaan, vajaanlaiselle annetaan oikeus päättää omista työtuloistaan tai sopimusta kohtuullistetaan. Rikosoikeudessa menetelmiä on useita; erityisesti rangaistusten mittaamisessa voidaan ottaa huomioon erilaisia mutkikkaita relaatioita, esimerkiksi voimakas inhimillinen myötätunto tai poikkeuksellinen ja äkkiarvaamaton houkutus.

Lain ymmärtäminen reduktiovälineenä on laintulkinnan ja -käytön avain. Laki ei edes pyri tavoittamaan sosiaalista todellisuutta sen kaikessa rikkaudessa ja monimuotoisuudessa. Säädetty laki on jo hallituksen esityksen perustelujen reduktio. Hallituksen esitys puolestaan on edeltäneiden komiteamietintöjen tai nykyään selvitysmiesten raportin yhteenveto tai tällaisista edelleen kehitetty ja tiivistetty työ. Taustalla voi olla laajaa oikeustieteellistä tutkimusta, yhteiskunnallisia selvityksiä, poliittista keskustelua, etujärjestöjen vaikutuspyrkimyksiä. Joka tapauksessa perustana on koko joukko aikaisempia päätöksiä. Esimerkiksi osakeyhtiölain osalta Mähönen ja Villa ovat kirjoittaneet tästä prosessista valaisevan esityksen¹⁰⁸.

Lain reduktioluonteen muistaen voi lähteä tutkimaan, minkälaista polkua lain-säädäntöprosessi on kulkenut, mitä yksinkertaistavia ratkaisuja on missäkin vaiheessa

105 Tapaus on fiktiivinen.

106 Tässä ei ole erikseen otettu kantaa oikeusvaltioperiaatteisiin *rule of law* tai esimerkiksi demokratian edellytyksiin.

107 Mähönen & Villa 2006, 161.

108 Mähönen & Villa 2006, 11–27.

tehty. Tämä voi tuoda lisää ymmärrystä ja tukea tulkinnalle. Lopulta, polun päässä – ja samalla tulkintatehtävää suorittavalle koko ajan edessään – on koko yhteiskunta kaikessa monimuotoisuudessaan.

Tuomioistuimella on oma kaavansa reduktioon. Kaarlo Tuori kuvaa luhmann-laista mallia roolipeliksi. Tuomioistuin eristää, täsmentää ja samalla muotoilee uudeleen konfliktin. Kun menettely alkaa, on lopputulos vielä epävarma – vaikka oikeus jo etukäteen rajoittaa mahdollisten ratkaisujen määrän ja luonteen. Epävarmuus kuitenkin saa asianosaiset sitoutumaan peliin. Samalla asianosaiset ainakin osittain luopuvat mahdollisuudestaan protestoida päätöksestä muuten kuin oikeudellisin keinoin.¹⁰⁹ Toisaalta on huomattava, että oikeus valitsee tuomioistuimen näyttämökseen vain poikkeustapauksissa, ärsytettynä ja jälkikäteen.

Kaikki esimerkit osoittavat, että lain tunnistamiseksi ei riitä sen reduktioluonteen tunnistaminen. Lailla on sanottu olevan erityinen velvoittava ominaisuus, sen Sollen-piirre¹¹⁰. Normi on systeemiteoriassa osa oikeudellisia odotuksia koskevaa kommunikaatiota. Reduktioluonne kuitenkin selittää sitä, miksi lakia ei voi suoraan johtaa esimerkiksi luonnosta, yhteiskuntajärjestelmän ympäristöstä.

Se, että oikeus tehokkaasti redusoi ympäristönsä kompleksisuutta, tuottaa uutta, järjestelmän sisäistä kompleksisuutta. Sosiaalisen systeemin monimutkaisuuden lisääntyminen on edellytys sille, että järjestelmä pystyy vähentämään käsittelemänsä ympäristön monimutkaisuutta¹¹¹. Uuden, sisäisen monimutkaisuuden redusointiin tarvitaan puolestaan uusia ratkaisuja. Oikeudessa keskeisenä välineenä on lainoppi. Lisäksi turvaututaan yleisemmin oikeusteorian, siis tieteen, tukeen. Systeemit nojautuvat näinkin toisiinsa.

Ammattikorkeakoululaissa on alaluvussa 6.4 kuvatulla tavalla irtaannuttu osakeyhtiölain dispositiivisesta, tahdonvaltaisesta mallisopimusluonteesta. Laki on pakottavaa lainsäädäntöä, jonka nimenomaisena pyrkimyksenä on yhdenmukaistaa ammattikorkeakoulujen rakenteita ja toimintaa. Laissa tarkastellaan osakeyhtiömuodon raameissa monimuotoisia, pedagogisiltakin käytännöiltään toisistaan poikkeavia ammattikorkeakouluja.

2.6 Oikeuden merkitys ja oikeuksien lähteet

Günther Teubner on saksalainen oikeusteoreetikko ja sosiologi, joka on kehittänyt edelleen Luhmannin esiin nostamia teemoja. Tämä alaluku avaa joitakin Teubnerin näkemyksiä ja pohtii mm. oikeuden ja koulutuksen muutosta ja mahdollisuuksia globalisaatioprosessissa.

Oikeuden merkitystä on kuvattu rajusti supistuvaksi. Näin on erityisesti silloin, kun tarkastellaan oikeutta globalisaation näkökulmasta. Syynä on poliittisen ja ennen kaikkea taloudellisen sektorin korostaminen. Teubner haluaa kyseenalaistaa tällaisen

109 Tuori 1988, 165.

110 Tuori 2007, 39.

111 Kangas 1996, 231.

ajattelun. Muiden yhteiskunnallisten osa-alueiden talouden kehityksen kanssa rinnakkain toteutuvat itsenäiset globalisaatioprosessit tulee ottaa vakavasti.¹¹²

Oikeuden kannalta tällä on merkittäviä seurauksia. Teubner irtautuu perinteisestä oikeuslähdeopista. Globaalin oikeuden lähteenä politiikan on korvannut talous, mutta ei vain se vaan myös muut yhteiskunnalliset alueet kuten tiede, teknologia, joukkotiedotus, lääketiede, koulutus ja kuljetus. Ne ovat synnyttäneet omalla globaalistumisen polullaan mittavan säännösten tarpeen, johon valtiot tai valtioiden väliset instituutiot eivät ole pystyneet vastaamaan. Oikeutta syntyy sen takia ”valtion rinnalla”: globaalien yhteisöjen itse luotu oikeus ei ole ensi sijassa yhteiskunnallisten prosessien poliittista kontrollia, vaan se nousee alkuperäisestä tarpeesta turvata odotuksia ja ratkaista konflikteja.¹¹³

Oikeuden luomisen painopiste on siirtynyt yksityisille hallintojärjestelmille. Näitä ovat kansainvälisten toimijoiden väliset sitovat sopimukset, monikansallisten yritysten yksityinen markkinasääntely, kansainvälisten organisaatioiden sisäinen sääntötuotanto, organisaatioiden väliset neuvottelujärjestelmät ja maailmanlaajuiset standardointiprosessit. Kansallisia ja kansainvälisiä tuomioistuimia vastaavat kansainväliset järjestöt, välimiesoikeudet, neuvotteluelimet, eettiset komiteat ja sopimusjärjestelmät kehittyvät yksityisen oikeuden tuomioistuimiksi ja toimivat organisoituneina maailmanoikeuden osajärjestelminä. Uudet yksityiset hallintojärjestelmät ovat yhteiskunnallisen eriytymisen tyypillisiä tuotteita. Ne ovat modernin maailman funktionaalisten osajärjestelmien suoran normituotannon erikoistuneita muotoja.¹¹⁴

Koska globaalilta tasolta puuttuvat selvät täysin institutionalisoidut menettelyt ja keskitetyt päätöksentekuelimet, lain voimassaolon tunnusmerkit ovat hämäriä. Kysymys siitä, mikä oikeussäännös on voimassa, voidaan Teubnerin mukaan yksiselitteisesti ratkaista vain kulloinkin käsillä olevan tapauksen osalta. Epäselvää on myös se, missä sitovia päätöksiä normeista ja niiden voimassaolosta tehdään. Teorian oikeuden lähteistä ei tarvitse tyytyä vain luokittelemaan säännöksiä niiden alkuperän pohjalta, vaan se voi myös pyrkiä analysoimaan erityyppisiä normituotannon tapoja yhteiskunnallisen legitimaation ja oikeudellisen valvonnan kannalta. Silloin teorian tulee tarkastella näitä oikeuden lähteitä oman yhteiskunnallisen tarkoituksensa mukaisesti.¹¹⁵

Kaksoiskonstituutio on yhteiskunnallisen funktiojärjestelmän sisäistä eriytymistä spontaaniin ja organisoituneeseen sektoriin. Se on historiallisesti onnistunut vain talouden (markkinat / yritykset) ja politiikan (yleinen mielipide / hallinto) osalta. Tämä on tehnyt näistä funktiojärjestelmistä dynaamisia ja edesauttanut niitä kolonialisoimaan niin tiedettä, koulutusta kuin joukkotiedotustakin. Vaikka monikansallisilla yhtiöillä on merkittävät mahdollisuudet kasvattaa erityisosaamista, organisatorisia voimavaroja ja rahoitusmenetelmiä, ne eivät ole koskaan saaneet globaaleja markkinoita kokonaan kontrolliinsa.¹¹⁶ Tämä turvaa talouden toimintaa. Teubner näkee

112 Teubner 2004, 71.

113 Teubner 2004, 73.

114 Teubner 2004, 73–74.

115 Teubner 2004, 79.

116 Teubner 2004, 83.

menestyneiden liberaalien demokratioiden salaisuutena juuri herkän spontaanin ja organisoidun sektorin tasapainon¹¹⁷.

Teubner näkee globalisaation mahdollisuutena oikeudelle. Valtioista irrottautunut ”maailmankylän” oikeus voi saavuttaa spontaanin ja organisoituneen sektorin dynamiikan ja siten vahvistaa omaa eriytymistään ja omaehtoisuuttaan. Vastaavia merkkejä on Teubnerin mukaan nähtävissä koulutuksessa. Maailmanlaajuinen yliopistojen kilpailu ajaa niitä pois byrokraattisesta ja poliittisesta ohjauksesta ja avaa mahdollisuuden globaalin spontaanin alueen synnylle.¹¹⁸

Mahdollinen suunta on se, että koulutukseen ei synny poliittisesta ohjauksesta vapaata, taloudesta itsenäistä globaalia osajärjestelmää. Klassisessa uhkakuvassa poliittisen ohjauksen korvaa taloudelliset pakot eikä koulutukselle näin pääse syntymään spontaania sektoria. Toisaalta esimerkiksi internetin mahdollistama avoin, paikkariippumaton opetus (esimerkiksi MOOC – Massive open online course) on merkki koulutuksen spontaanin alueen ilmiöstä. Koulutuksen funktiojärjestelmän itsenäisyyttä ja koulutuksen spontaanin sektorin syntyä voidaan vahvistaa myös vaihtoehtoisilla verkosto- ja organisaatoratkaisulla.

Jotta oikeus voisi riittävän tehokkaasti toteuttaa funktiotaan – päätöksien ohjaamista ja konfliktien ratkaisemista ennakoitavasti ympäristön hyväksymällä tavalla – sen tulee saada riittävän luotettavaa tietoa operaatioidensa vaikutuksista ympäristössään. Toisaalta järjestelmä, tässä tapauksessa oikeus, pystyy resonoimaan ulkopuolisiin ärsykeisiin vain oman sisäisen rakenteensa mukaisesti. Alaluvussa 2.3 on jo käsitelty mm. oppimista ja rakenteellisia kytkentöjä järjestelmien välisen kommunikaation ratkaisuna.

Ratkaisua voidaan etsiä myös muualta – tai ratkaisu voidaan muotoilla toisin. Teubnerin mukaan oikeudellinen pluralismi on roomalaisen Janus-jumalan tavoin¹¹⁹ kaksijakoista: samaan aikaan sosiaalisia normeja ja oikeudellisia sääntöjä, oikeutta ja yhteiskuntaa, muodollista ja epämuodollista, sääntösuuntautunutta ja spontaania. Samalla oikeuden ja yhteiskunnan suhde on monimutkainen, moniselitteinen, jopa paradoksaalinen: ne ovat toisistaan erillisiä mutta samalla yhteenkietoutuneita, autonomisia mutta toisiaan edellyttäviä, suljettuja ja samalla avoimia.

Systeemiajattelun teoria autopoieesista tarjoaa oikeudellisen pluralismin paradoksien ratkaisuksi metaforaa ”järjestystä hälystä”. Alaluvussa 2.4 käsitellyn rakenteellisen kytkennän lisäksi avainkäsitteitä on häiriö. Toiminnallisesti suljettu systeemi käyttää ympäristön tapahtumia häiriöinä luodakseen tai muuttaakseen sisäisiä rakenteitaan. Ulkoisesta melusta luodaan sisäistä järjestystä.¹²⁰

Teubner¹²¹ ehdottaa oikeuden ja yhteiskunnan välisen suhteen käsittelyyn rakenteellisten kytkentöjen kuvauksen ja häiriön seurausten arvioinnin lisäksi muita välineitä ja näkökulmia. Oikeus lukee muita sosiaalisia vuorovaikutustapoja tuloksekkaasti,

117 Teubner 2004, 84.

118 Teubner 2004, 85.

119 Teubnerin (1993, 119) mukaan oikeudellisen pluralismin ambivalentti, kaksikasvoinen luonne kiehtoo postmoderneja juristeja.

120 Teubner 1993, 122.

121 Teubner 1993, 124.

mutta samalla väärin, normien lähteenä. Teubner mainitsee, sosiaalisen lisäksi, mm. taloudellisen, teknisen, tieteellisen ja lääketieteellisen prosessin standardien tuottajana ja samalla – väärinluennan avulla - oikeuden tuottajana^{122, 123} Lisäksi esimerkiksi yhtiön hierarkkiset päätöksentekojärjestelmät, valvonnan ja kontrollin mallit ja kompetenssisäännöt ovat ei-oikeudellisia organisaatiokäytäntöjä – joita yhtiön sisäinen ”yksityisoikeuden” järjestelmä kuitenkin väärinlukee, uudelleenlukee, uudelleen tulkitsee, uudelleenrakentaa ja uudelleentarkkailee käyttäen binäärikoodia laillinen / lain vastainen. Näin se löytää uuden ja runsaan ”oikeuslähteen”.¹²⁴

Tämä näkökulma tuo esimerkiksi lainopille uusia tehtäviä – tai rajaa sen merkitystä entisestään. Kyse ei enää ole siitä, mikä instituutio ”viime kädessä” ratkaisee lain oikean tulkinnan tai antaa tulkinnalle autoritatiivisimman vahvistuksen. Voisi esittää, että on tärkeintä tutkia sitä, missä ja miltä perustalta tehdään isot, merkittävimmät oikeudelliset ratkaisut – tai mille rakennetaan jokapäiväisten oikeudellisiksi arvioitavien päätösten ketju. Onko esimerkiksi lainopilla mitään sanottavaa yhtiön tai korkeakoulun sisäisistä menettelytavoista tai yhtiöiden ja näiden yhteistyöelinten, esimerkiksi pörssien, corporate governance -itsesäätelystä? Miten lainoppi antaa tulkintasuosituksia ja systematisoi kansainvälisten ei-valtiollisten yhteistyöelinten ja standardoimisprosessien päätöksiä ja tuloksia? Vastaavasti kuntien päätöksentekokäytännöt, jotka sellaisenaan eivät ole oikeutta, otetaan oikeussäännösten kaltaisiksi velvoittaviksi koodeiksi. Ne saavat ainakin osaltaan järjestelmällisen kirjallisen muotonsa kuntayhtiöitä ohjaavina kuntakonsernien hallintokoodeina.

Kuntaliitto antoi vuonna 2009 suosituksen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta kuntakonsernissa (corporate governance). Siinä suositellaan, että kunnat kehittäisivät hyvää hallinto- ja johtamistapaa kuntakonsernissa ja niihin kuuluvissa tytäryhtiöissä. Näin yhtenäistettäisiin konserniin kuuluvien tytäryhtiöiden johtamis- ja hallintokäytäntöjä. Samalla varmistettaisiin, että tytäryhtiöissä toteutuvat terveet liikeperiaatteet, riittävä avoimuus, tulostietojen oikeellisuus, asianmukainen sisäinen valvonta ja riskien hallinta. Kunnan omistuksia hoidettaisiin näin tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti, tehokkaasti ja niin, että kuntakonsernin kokonaisuus turvataan.¹²⁵ Kunnat ovat rakentaneet osittain tälle perustalle omat ohjauskoodistonsa, joka on voitu nimetä esimerkiksi kaupungin konsernistrategiaksi.¹²⁶ Uuden kuntalain 410/2015 46 ja 47 §:iin otettiin nimenomaiset säännökset omistajaohjauksesta, kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeen vähimmäissisällöstä.

122 Teubner 1993, 136–137.

123 Ilman globaaliakin näkökulmaa jo oikeuden ja politiikan pitkälle eriytynyt kehitys omine funktioineen, koodeineen ja ohjelmineen vähintään muuttaa Luhmannin mukaan oikeusvaltiokäsitteen sisältöä; ks. Luhmann 2004b, 262–371.

124 Teubner 1993, 130–131.

125 Kuntaliitto 29.10.2009

126 Vantaan konsernistrategia 2013.

Roomalaisen oikeuden *boni mores, bona fides* ja *bonus pater familias*¹²⁷ ovat Teubnerin mukaan monimerkityksisyydessään esimerkkejä institutionaalisista siteistä oikeudellisten ja muiden yhteiskunnallisten prosessien välillä. Ne edustavat samaan aikaan sosiaalisia ”standardeja” kuin oikeudellisia ”direktiivejä”.¹²⁸ Moderneja oikeutta ja taloutta linkittäviä käsitteitä ovat mm. ulkoisvaikutukset, transaktiokustannukset ja tehokkuus. Oikeuden ja koulutuksen sideinstituutioiksi voisi tarjota tiedon saavutettavuutta (access to knowledge).

Oikeuden vastaanottavuutta ei tule Teubnerin mielestä ratkaista politisoimalla oikeutta tai tuomalla oikeuteen tietoa yhteiskuntatieteistä. Oikeudellisen pluralismin sideinstituutiot mahdollistavat oikeuden resonoinnin yhteiskunnan kanssa. Teubnerista on tarpeen yleistää yksityisoikeuden älyllinen perinne, joka pohjusti oikeuden historiallisesti poikkeuksellisen vastaanottavuuden taloudelle käyttäen omistusoikeuden, sopimuksen ja organisaation instituutioita. Yksityisoikeuden sosiaalisen autonomian ja samalla rakenteellisen kytkennän suuntautuminen ei vain talouteen vaan myös moninaisiin muihin yhteiskunnallisiin vuorovaikutustapoihin voisi luoda mallin, jossa oikeus ei enää nojaisi vain poliittiseen legitimaatioon ja taloudelliseen tehokkuuteen. Näin se avautuisi kansalaisyhteiskunnan dynamiikalle.¹²⁹

Toisin sanoen kyse ei ole vain laista, vallasta ja rahasta. Yhteiskunnassa (ja globaalissa ”maailmankylässä”) on itsenäistyneiden funktiojärjestelmienkin ulkopuolella elämää: ihmisiä, interaktioita, hankkeita ja huolenpitoa. Oikeuden on mahdollista työstää myös tätä hälyä omaksi rakenteekseen, mutta se vaatii kehittyneitä rakenteellisia kytkentöjä tai sideinstituutioita. Oikeuden ja tieteeseen, perustutkimukseen kuin myös oikeuden ja soveltavaan tutkimukseen perustuvan koulutuksen kytkennät ja instituutiot on mahdollista rakentaa niin, että muukin yhteiskunta kuin talous otetaan huomioon.

Toisaalta voi Luhmannin mukaan käydä niinkin, että oikeuden merkittävä asema ja koko yhteiskunnan ja sen funktiojärjestelmien riippuvuus oikeudellisesta koodauksesta on ja pysyy Eurooppa-lähtöisenä anomaliana, joka tasaantuu globaalin yhteiskunnan kehittyessä.¹³⁰ Yhteiskunnan kehittymistä ei ohjaa looginen välttämättömyys, vaan eri yhteiskuntien historia voi tarjota ratkaisuiksi erilaisia muotoja. Tämä on mahdollista myös kehittymässä olevan globaalin yhteiskunnan suhteen.

2.7 Instituutioiden konvergenssi: osakeyhtiömalli ja korkeakoulujärjestelmät

Alaluvun yleisenä teemana on oikeudellisten instituutioiden globaali samankaltaistuminen. Erityisen käsittelyn saa sekä osakeyhtiömallien että ammattikorkeakoulujärjestelmän konvergenssi.

127 Hyvä käytös (eettisesti korkeatasoinen toiminta), hyvässä uskossa (rehellisesti), hyvä perheenisä (huolellisesti, huolellinen mies)

128 Teubner 1993, 135.

129 Teubner 1993, 138–140.

130 Luhmann 2004b, 490.

Günther Teubner on esittänyt oman näkemyksensä siitä, miksi kapitalistiseksi-kin kutsutun yhteiskunnan taloudelliset ja oikeudelliset instituutiot eivät ole yleisesti konvergoituneet päinvastaisista teorioista ja joistakin empiirisistä havainnoista huolimatta. Hänestä näyttää siltä, että instituutioiden erilaistuminen on jopa voimistunut. Jokaisen alueen erityiset oikeudelliset, poliittiset, tieteelliset ja koulutukselliset historiat ovat muovanneet taloudellisia instituutioita. Niiden ominaispiirteiden historia on ymmärrettävissä vain selvittämällä niihin vaikuttaneiden erillisten osajärjestelmien historiaa. Lisäksi nämä funktiojärjestelmät ovat kehityksessään vaikuttaneet toisiinsa; tätä ei tule sivuuttaa tarkastelemalla niiden kehityspolkuja erillisinä.¹³¹

Osaakeyhtiömallin osalta Teubnerin näkemys tuntuisi olevan ainakin jossain määrin väärä. Suomalainen osaakeyhtiö ei ole vain yhdysvaltalaisen osaakeyhtiön näköinen, se on suorastaan tuontitavaraa. Hallituksen esityksen 109:2005 vp perusteluissa on haettu johtoa mm. Uuden Seelannin, Australian ja Kanadan oikeudesta, mikä on käytännössä merkinnyt Yhdysvaltojen osaakeyhtiöitä koskevien kirjoitetun lain säännösten osittaista siirtämistä Suomen oikeuteen¹³². New public managementin (NPM) mukaisten reformien radikaaleimmat toteuttajat Uusi-Seelanti, Australia ja Yhdysvallat on nähty yleisemminkin viiteryhmäksi Suomessa jo 1980-luvulla aloitetuille ja 1990-luvulla kiihtyneille julkisen hallinnon muutoksille¹³³.

Osaakeyhtiölain uudistus toi mukanaan erilaisia anomalioita. Esimerkiksi osaakeyhtiölaissa omaksuttu joustava johdon tehtävänjako voi merkitä mannereurooppalaiseen osaakeyhtiömalliin tuotuna vastuusuhteiden hämärtymistä, jopa vastuun katoamista. Tältä voisi Toiviaisen mukaan välttyä vain, jos osaakeyhtiölainsäädännön korvausnormisto ulottuisi myös de facto -johtajiin, joita ovat mm. CEO, konsernijohtaja ja erilaisten valiokuntien jäsenet. Muuten voi käydä niin, että kukaan ei ole lopulta vastuussa siitä, mitä yhtiössä tehdään.¹³⁴

Vastaavasti osaakeyhtiölakityöryhmän jäsen Marja Hanski totesi lausumassaan, että vaikka lakiin tuotava joustavuus onkin tärkeää yritys- ja sijoitustoiminnan kansainvälistyessä, se ei saisi kuitenkaan vähentää ennakoitavuutta. Tämä voisi merkitä sekä case law -järjestelmän painottumista yhtiöoikeudessa että amerikkalaistyylisten sopimuskäytäntöjen yleistymistä.¹³⁵ Myös Mähönen ja Villa näkevät, tosin hyväksyvään sävyyn, uuden osaakeyhtiölain siirtymisenä kohti angloamerikkalaista sijoittajakeskeistä yhtiöoikeusajattelua^{136, 137}

¹³¹ Teubner 1999, 16.

¹³² Toiviainen 2006, 28.

¹³³ Yliaska 2014, 31.

¹³⁴ Toiviainen 2006, 51. Toiviaisen tarkoittama päätösvalan siirtämiseen liittyvä ongelma on katsottu tarpeelliseksi poistaa uudessa ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tehtävien ja päätösvalan siirtokielloilla; ks. lain 16.3 § ja 18.4 §

¹³⁵ OMTR 2003:4,

¹³⁶ Mähönen & Villa 2006, 3.

¹³⁷ Armour & al. (2009, 25–27) näkevät valtioiden välisen säädoskilpailun (regulatory competition) toimivan osaakeyhtiöiden näkökulmasta hyvin USA:n osavaltioiden välillä. Kirjoittajien mielestä taustalla on kuitenkin USA:n liittovaltiotason sopimuslainsäädännön ja mm. konkurssi- ja verolainsäädännön yhdenmukaisuus. Tämä etu puuttuu esimerkiksi Euroopan Unionin valtioilta.

Osakeyhtiölain merkitystä ei ehkä kuitenkaan voi tällä tavalla mielekkäästi tarkastella irrallaan muusta oikeudellisesta tai taloudellisesta kulttuurista – tai vastaavista funktiojärjestelmistä – ja siitä, miten ko. laki vaikuttaa tehtäviin ratkaisuihin ja käytäntöihin eri ympäristöissä. Ennakkopäätöksillä tai esimerkiksi vahingonkorvaus oikeudella on merkittävän erilainen tehtävä Yhdysvalloissa kuin Suomessa. Palaamme luhmannlaisiin ja etenkin teubnerlaisiin, konvergenssia suhteellistaviin teemoihin. Lisäksi osakeyhtiölaki on tuotu Suomeen sellaisena pakettina, että se mahdollistaa sekä paljon tahdonvaltaisuutta esimerkiksi yhtiöjärjestyksin tai osakassopimuksin että muuta, esimerkiksi arvopaperimarkkinalakiin sisältyvää ja sen nojalla annettua sääntelyä.

Nykyinen suomalainen osakeyhtiöinstituutio on käytännössä aikaisemmin tehtyjen päätösten jatkumoa. Tätä on kuvattu myös polkuriippuvuudeksi (path dependence): olemassa olevien järjestelmien toisintaminen ja uusintaminen pitävät aikaisemmin muovautunutta ja vakiintunutta järjestelmää yllä. Oikeus, lainkäyttö, lainsäätäminen ja oikeustiede ovat sidoksissa menneisyyteensä. Osakeyhtiöiden omistusrakenteet ja sääntely ovat näin säilyttäneet kansallisia erityispiirteitään¹³⁸. Näennäisesti samanlainen sääntely tuottaa eri ympäristössä erilaista oikeutta. Oikeuden lokaalisuus on sekä monimuotoisuutta että kontingenttia.

”Normaalien aikojen” kehitys voi katketa. Tällaisia tilanteita ovat olleet sodat, taloudelliset kriisit (30-luvun lama, vuosituhanen vaihteen rahoituskriisi) ja myös talouselämän väärinkäytökset (esimerkkinä Enron-energiayhtiön ja Arthur Andersenin tilintarkastustoimiston talousskandaali 2000-luvun alussa). Yleensä taloudelliset kriisit synnyttävät uutta aikaisempaa tiukempaa lainsäädäntöä ja suuria muutoksia mm. yhtiöiden corporate governance -sääntelyyn.¹³⁹ Tällainen tilanne voi viedä yhtiölainsäädäntöä kohti todellista tai kosmeettista samankaltaisuutta, mutta myös eristää kansallisvaltioita tai näiden yhteenliittymiä ratkaisemaan tilannetta omien historiallisesti muovautuneiden päätösten pohjalta.

Ammattikorkeakouluja ja suomalaisen korkeakoulujärjestelmän kaltaisia duaalimalleja on eri puolilla maailmaa. Usein mainitaan esimerkkeinä saksalaiset, itävaltalaiset, hollantilaiset ja myös japanilaiset ammattikorkeakoulut. Duaalimalli on kuitenkin globaalisti poikkeuksellinen ratkaisu. Suomalaista ammattikorkeakoulua ja siihen johtanutta kehitystä pidetään ainutlaatuisena¹⁴⁰. Euroopassa Bolognan prosessin voi arvioida lisäävän tai jopa edellyttävän koulutusrakenteiden samanaistumista. Opetus- ja kulttuuriministeriö on nähnyt vuonna 1999 annetun Bolognan julistuksen perimmäiseksi tavoitteeksi yhteisen eurooppalaisen korkeakoulutusalueen synnyttämisen; tämän tarkoituksena olisi ”lisätä eurooppalaisen korkeakoulutuksen kilpailukykyä ja vetovoimaa muihin maanosiin verrattuna”¹⁴¹.

Tavoitteeseen pyritään Bolognan julistuksen mukaan kulttuurien, kielten ja kansallisten koulutusjärjestelmien moninaisuutta kunnioittaen. Samalla jo julistuksessa

138 Ks. Vahtera 2011, 117 ja siinä oleva viittaus.

139 Reinier & al. 2009, 313.

140 Salminen & Ylä-Anttila 2010, 23.

141 OKM – Bolognan prosessi 2014.

puhutaan korkeakoulujärjestelmien lähentymisen edellytyksistä ja toimintaperiaatteiden yhteensovittamisesta.¹⁴² Hankkeen korkeakoulu yhteisöissä synnyttämät ongelmat ja vastustus ovat olleet sen verran merkittäviä, että ministeritasoisen 10-vuotisjuhla-kokouksen julkilausumassa asia otettiin ilmeisten saavutusten ohella esille.¹⁴³ Joka tapauksessa suomalainen ammattikorkeakoulu kehittyi toistaiseksi monessa mielessä omista historiallisista lähtökohdistaan omia erikoisia polkujaan. Uusimmat ratkaisut tosin saattavat myös helpottaa erityislaadun purkamista ja globaalin mallin mukaista rakennetta. Globaaliin yhtiömuotoiseen korkeakoulumalliin on kuitenkin vielä matkaa.

2.8 Organisaatiot systeemiteoriassa

Organisaatio on yksi yhteiskunnallisen järjestelmän muoto. Sillä on samoja piirteitä kuin funktiojärjestelmilläkin, mutta se on usein polyfoninen, useaa koodia samanaikaisesti käyttävä. Tässä aluvuossa käsitellään yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen monikoodisuuden luonnetta ja esitetään ammattikorkeakoulujen osalta huomio polyfonian rinnakkaisilmioista, lakihämmennyksestä.

Organisaatiot ovat systeemiteoriassa kolmas sosiaalisten systeemien muoto funktiojärjestelmien ja interaktioiden ohella. Organisaatiot ovat syntyneet ja kehittyneet samalla, kun funktiojärjestelmät ovat eriytyneet. Esimerkiksi puolueiden synty liittyy politiikan kehitykseen ja erilaisten yhtiöiden nousu talousjärjestelmän kehitykseen.¹⁴⁴ Vastaavasti oikeudella on organisaationaan tuomioistuimet. Organisaatiot ovat se osa systeemiteorian mukaista yhteiskuntaa, joka on helpoiten asetettavissa empiirisen tutkimuksen kohteeksi. Ne voidaan ongelmitta ja kiistattomasti tunnistaa ja havaintojen tekeminen niistä on mahdollista. Ne ovat myös suhteellisen pysyviä, mikä erottaa ne ihmisten välisistä hetkeen sidotuista interaktioista.

Organisaatioiden tutkimisessa keskeistä on ollut niiden mahdollisuudet ja rajoitukset rationaalisten päätösten tekemiseen. Tämä koskee niin Max Weberin tutkimuksia byrokratiasta kuin oikeustieteessäkin merkittävää päämies-agenttiteoriaa. Luhmannille organisaatioiden rationaalisuus näyttäytyy havainnoitsijan jälkikäteenä järjestelynä, jolla työstetään päätöksenteon kontingenssia ja ristiriitaisuutta.¹⁴⁵

Myös organisaatiot ovat suljettuja systeemejä. Jokaisella on oma erityinen historiansa, omat sääntönsä ja näiden perusteella muotoutuneet päätöksentekokäytäntönsä. Organisaatiot uusintavat itsensä juuri päätösten avulla. Päätös on aina jotenkin sidoksissa aikaisempiin päätöksiin; näin taataan organisaation sisäisen kommunikaation jatkuvuus.¹⁴⁶

142 Bologna Declaration 1999.

143 "Recent protests in some countries, partly directed against developments and measures not related to the Bologna Process, have reminded us that some of the Bologna aims and reforms have not been properly implemented and explained. We acknowledge and will listen to the critical voices raised among staff and students." Budapest-Vienna Declaration 2010.

144 Jalava 2013, 100–101.

145 Nassehi 2005, 186.

146 Jalava 2013, 101.

Organisaatioon vaikuttavat samanaikaisesti monien eri osajärjestelmien binääriset koodit¹⁴⁷. Jokaiseen ammattikorkeakouluosakeyhtiöön vaikuttavatkin ainakin kaikkien osakeyhtiöiden tapaan talouden maksaa / ei maksa ja oikeuden järjestelmän oikeuden mukainen / oikeuden vastainen koodien lisäksi niille ammattikorkeakoululain 4 §:ssä annettujen tehtävien perusteella koulutuksen koodi parempi / huonompi ja tieteen koodi tosi / epätosi. Organisaatioissa tulee näkyväksi eri järjestelmien lomittuminen ja niiden törmäykset¹⁴⁸. Tämä vastaavasti edellyttää ”päättökoneitekokoneita”, organisaation elimiä, joissa talous, oikeus, koulutus, tiede ja politiikka kohtaavat¹⁴⁹.

Toisaalta on ajateltavissa, että jokaisella organisaatiolla on oma ensisijainen koodinsa. Puolueella on primaarikoodina politiikan hallitus / oppositio -koodi. Tuntuu luontevalta ajatella, että ammattikorkeakouluosakeyhtiön primaarikoodi on edelleen vahvasti koulutuksen parempi / huonompi koodi. Janne Jalava on epäillyt, että edes yliopiston koodi ei ole tieteen tosi / epätosi, koska politiikka pyrkii ja on ilmeisesti onnistunut tuomaan yliopiston toimintaan liike-elämän ja sen myötä talouden koodit. Jalava jatkaa kysyen, ovatko tietyllä toiminnan relevanssia säätelevällä primaarikoodilla toimivat eli homofoniset organisaatiot tämän päivän yhteiskunnassa ”uppoavia laivoja vai jo pelkkää utopiaa”.¹⁵⁰

Organisaatiot ovatkin yhä useammin polyfonisia: niiden toiminta on sidottu moneen eri osajärjestelmään ja koodiin, eikä niillä ole ennalta määrättyä primaarikoodia¹⁵¹. Koodien prioriteettijärjestys voi muuttua organisaation tuhoutumatta. Tällä tavalla järjestelmien rakenteellinen kytkentä saa sideinstituutioina toimivien organisaatioiden myötä tietyn keston, laadun ja intensiteetin¹⁵².

Harmonista polyfoniaa on vaikea saavuttaa; ammattikorkeakouluosakeyhtiön osalta tätä tilannetta voisi kuvata ensimmäisen asteen kollisioksi. Näyttäisi siltä, että taloudellisen niukuuden noustessa yhteiskunnassa keskeiseksi teemaksi tulee talouden mediumista ja koodista keskeisiä myös ammattikorkeakoulussa. Näin käy merkittävistä pedagogisista kehittelyistä huolimatta tai jopa niistä välittämättä. Tämä voi kuitenkin olla tarkasteluhetken tilanteen yleistämiseen perustuva arviointivirhe. Samanaikaisuus ei edellytä suhteiden pysymistä ajallisesti vakioina, eikä ammattikorkeakoulu voi suorittaa yhteiskunnallista tehtäväänsä ilman vahvaa pedagogista ohjelmaa ja koodia. Aivan kuten sairaalassa on keskiössä potilas, tarkemmin sanottuna tämän sairastunut ruumis¹⁵³, on ammattikorkeakoulun toiminnan kohteena opiskelija ja tämän oppiva mieli.

Yliopiston tehtävä on yliopistolain 2.1 ensimmäisen lauseen mukaan ”edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja

147 Jalava 2013, 106.

148 Virtanen 2013b, 124.

149 Vastaavasti yliopistoista Virtanen 2013, 92.

150 Jalava 2013, 109.

151 Jalava 2013, 110–111.

152 Teubner 1993, 124.

153 Virtanen 2013b, 125.

ihmiskuntaa”. Toinen lause kertoo, että tehtäviään hoitaessaan yliopiston ”tulee edistää elinikäistä oppimista, toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta”. Laki on tulkittavissa niin, että yliopistolle esitetään tieteen primaarikoodia, koulutuksen sekundaarikoodia ja talouden tertiaarikoodia.

Vastaavasti ammattikorkeakoulun tehtävä uuden ammattikorkeakoululain 4.1:n mukaan on ”antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen, taiteellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin ja tukea opiskelijan ammatillista kasvua”. Toisen momentin mukaan lisätehtävinä on ”harjoittaa ammattikorkeakouluopetusta palvelevaa sekä työelämää ja aluekehitystä edistävää ja alueen elinkeinorakennetta uudistavaa soveltavaa tutkimustoimintaa, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa sekä taiteellista toimintaa”. Lisäksi ”tehtäviään hoitaessaan ammattikorkeakoulun tulee edistää elinikäistä oppimista”.¹⁵⁴

Vielä selvemmin yliopiston ja ammattikorkeakoulujen tehtävien erot tulevat näkyviin hallituksen esityksessä 26/2014 vp uudeksi ammattikorkeakoululaiksi. Lain 2 § koskee ammattikorkeakoulujen asemaa koulutusjärjestelmässä. Pykälän perusteluissa todetaan, että yliopistoissa korostuu tieteellinen tutkimus ja siihen perustuva opetus. Ammattikorkeakoulujen tehtävänä puolestaan on antaa ”työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen ja taiteellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin” (s. 26).¹⁵⁵

Ammattikorkeakoululle on jo laissa asetettu vahvasti taloutta palveleva koulutuksen primaarikoodi. Tieteen koodi on näille alisteinen. Sekä yliopistolle että ammattikorkeakoululle on osoitettu myös taiteeseen liittyviä kasvatusta ja koulutustehtäviä. Ammattikorkeakoulut tuottavat myös merkittäviä suoritteita hoivan funktiojärjestelmälle: ehkä valtaosa hoitotyön ammattilaisista, mm. sairaanhoitajat ja terveydenhoitajat, koulutetaan ammattikorkeakouluissa.

154 Ammattikorkeakoulujen rahoitusmallin perusteella ammattikorkeakoululain 4.1 §:n mukainen opetustehtävä on ammattikorkeakouluille keskeinen. OKM:n suorasta rahoituksesta 85 % perustuu opetukseen, lähinnä suoritettuihin opintopisteisiin ja tutkintoihin. Ammattikorkeakoulut kouluttavat työelämän kehittäjiä; kehittämistehtävä toteutuu näin välillisesti, koulutustehtävän jälkeen. Ammattikorkeakoululain 4.2. §:n mukaisten lisätehtävien, mm. tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan osuudeksi osoitetaan rahoitusmallissa 15 %. Tässäkin luvussa neljä prosenttia on ylempien AMK-tutkintojen suorittamiseen perustuvaa rahoitusta ja yhteissummassa on myös taiteelliseen toimintaan ja henkilöstön kansainväliseen liikkuvuuteen perustuva tuki. Näin tarkennettuna OKM:n suuntaamasta rahoituksesta vain alle kymmenen prosenttia kohdistuu varsinaiseen TKI-toimintaan. Ks. AMK-rahoitusmalli 2015.

155 Ammattikorkeakoulujen suhteellisen vaatimatonta asemaa TKI-toimijana kuvaa osaltaan myös TEKES:n vuonna 2015 maksamat tutkimus-, kehitys- ja innovaatorahoitukset. Avustusten kokonaissumma oli lähes 370 miljoonaa euroa. Yliopistoille ja korkeakouluille maksettiin reilut 105 miljoonaa euroa. Ammattikorkeakoulujen osuus tästä oli vähän yli kuusi miljoonaa euroa eli 5,8 % ja 1,7 % kokonaismäärästä. Tekes 2015.

Toisen asteen kollisio on ollut ammattikorkeakouluorganisaation ”lakihämennys”: on usein epäselvää – tai olisi, jos tilannetta pysähdyttäisiin arvioimaan – tuleeko noudattaa osakeyhtiölakia, ammattikorkeakoululakia, kuntalakia, hallintolakia tai jotain näiden perusteella annettua määräystä, ohjetta tai tehtyä päätöstä – tai yksityisoikeudellista osakassopimusta. Kilpailevana oikeuden lähteenä, ohjeena tai koodina voi olla myös kuntakonsernin ohjeet tai muu corporate governance -säännöstö, kirjoitettu tai kirjoittamaton hyvä hallintotapa. Tämä toisen asteen kollisio on oikeuden kielelle käännetty ja oikeuden järjestelmän muovaama kuva ensimmäisen asteen kollisiosta, jossa osakeyhtiölaki vertautuu talouteen, ammattikorkeakoululaki koulutukseen ja osin tieteseen, kuntalaki ja hallintolaki politiikkaan. Kuntakonsernin corporate governance -säännökset ovat sekä sisäistä politiikkaa että taloutta. Oikeus esittää ratkaisuksi *lex specialis derogat legi generali* -periaatteen mukaista tulkin-
taa ja toimintaa. Varsinkin yksityiskohtaisten kuntakonserniohjeiden merkitys voi tosiasiassa olla paljon suurempi kuin pakottavankaan lainsäädännön toisensuuntaiset mutta korkeammalla abstraktiotasolla todellisuutta redusioivat määräykset.

2.9 Organisaatioiden johtaminen ja tehokkuus

Uuden korkeakoulujärjestelmän takana on tunnistettavissa käytäntöjä ja ajatusmalleja, jotka ovat lainaa yritystoiminnasta. Tämä alaluku tutustuttaa erityisesti managerialismiin ja sen perustana olevaan uuteen julkisjohtamiseen (new public management, NPM) ja siihen, miten mallit ovat vaikuttaneet ammattikorkeakouluihin.

Tieteen ja tutkimuksen tulosten soveltaminen, tuotteistaminen ja kaupallistaminen, innovaatiot – ja tällaiseen toimintaan oppiminen – ovat keskeinen osa ammattikorkeakoulujen perustaa ja toimintaa. Kari Kantasalmen muotoilemana semanttisen tason kytkentä, research and development -puhe, sai jo 80-luvulla rakenteellisen vastineensa TEKESistä. Pian perustamisensa jälkeen tämä uusi rahoituskanava ohitti Suomen Akatemian julkisen tutkimusrahoituksen jakajana. Ammattikorkeakoulujen syntyä on pidetty osana soveltavan tutkimuksen ja tieteen kaupallisten sovellusten merkityksen kasvua.¹⁵⁶

Niin resurssien niukkuus ja talouden jatkuva kriisi kuin myös tieteen soveltaminen, tuotteistaminen ja kaupallistaminen tuovat mukanaan tehokkuuden tavoittelun. Tämä näyttäisi edellyttävän toisenlaista ohjausta ja johtamista kuin tieteen tai koulutuksen johtaminen. Ammattikorkeakoululain ja ammattikorkeakoulujen rahoitusmallien muutosten valmistelussa innovatiivisuus ja strateginen ketteryys – ja tietysti tuloksellisuus, tehokkuus ja taloudellisuus – ovat vahvasti läsnä¹⁵⁷. Ketteryys on organisaatioteoriassa ja yrityspuheessa nopeudella ja jonkinlaisella markkinalähtöisyydellä maustettua joustavuutta. Innovaatiotoiminta on nostettu nimenomaisena tehtävänä uuteen ammattikorkeakoululakiin (4.2 §). Vakavakaan innovaatioseman-
tiikka ei kuitenkaan juuri näy ammattikorkeakoulujen rahoituksessa (ks. alaluku 2.8).

¹⁵⁶ Kantasalmi 2013, 233.

¹⁵⁷ Ketteryyttä tarjotaan itse asiassa kolmea laatua: operatiivista, strategista ja portfolioketteryyttä. Myös johtajuus on kolmikätistä. Näin konsultti Tero J. Kauppinen. AMK-päivät 14.3.2014.

Ammattikorkeakoulupuheessa on mukana myös yrittäjyyden korostaminen eri tavoin, mm. vaikeasti hahmotettavana sisäisenä yrittäjyytenä.

Organisaatioiden määritelmät omista tehtävistään, tyyleistään ja päämääristään ovat organisaatioiden operaatioita. Ne palvelevat organisaatioiden autopoiesia. Käytetyn kielen avoimuus mahdollistaa monimutkaistuvassa ja nopeasti muuttuvassa ympäristössä organisaation hetkellisen samanmielisyyden päätösten perusteesi.

Petri Koikkalainen on avannut puhettavan takana olevan managerialismiksi tunnistamansa ideologian saloja¹⁵⁸. Managerialismi tarkoittaa ennen kaikkea tehokkuuden tavoittelua johtamisen avulla¹⁵⁹. Koikkalaisen mukaan muutos, jonka managerialismi tuo mukanaan, on politiikan ja hallinnon vahvistuva yhteys liiketaloustieteeseen, hallintotieteeseen ja organisaatiososiologiaan. Perinteisillä käsitteistöillä toimivat politiikantutkijat, yhteiskuntatieteilijät ja oikeustieteilijät ovat uudessa tilanteessa neuvottomia. Vastaavat oppiaineetkin ovat näin menettäneet asemiaan tiedepolitiikassa niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin.¹⁶⁰

Managerialismin termit ja opit ovat Koikkalaisen mukaan nykyään tärkeitä muokattaessa julkista sektoria, rakennettaessa taloudellisia toimintaedellytyksiä ja vaikuttaessa väestöön. Tämä hallinta, governance, ei ole enää pelkää johtamista vaan lisäksi ja ennen kaikkea suoriutumista, sopeutumista ja selviytymistä. Instituutioita järjestellään uudella tavalla. Samalla pyritään vaikuttamaan yksilötasolle: työttömien työnhakijoiden tulee työllistyäkseen verkostoitua ja hankkia sosiaalista pääomaa.¹⁶¹

Kyse on muustakin kuin kielestä. Kantasalmi esittää, että yliopistossa managerialismi näyttäytyy niin, että yliopisto on sisäisesti eriytyvässä kouluksi ja firmaksi.¹⁶² Esimerkiksi tieteelliset julkaisut ja tohtoritutkinnot ovat firmamuodon logiikan mukaisia laskettavissa olevia tuotoksia, vaikka ne ovatkin vain indikaatioita mahdollisesta tieteellisestä tuloksellisuudesta. Vaikka menettely tuottaa riskejä tiedon edistymiselle, on se managerialistinen tapa ratkaista resurssien suuntaamiseen liittyvä epävarmuus.¹⁶³

Managerialismi on ”pieni ideologia” vailla yhtenäisyyttä, maailmankatsomusluonnetta, joukkoliikettä, taustafilosofoja. Koikkalaisen mukaan se ei myöskään ole uusi muoto liberalismista: siitä puuttuu ihmisoikeuksiin, tasa-arvoon tai itsemääräämisoikeuteen kiinnittyneet poliittiset vaatimukset. Kyse ei ole myöskään etuoikeutettujen ryhmien privilegioiden purkamisesta tai vallankäytön rajoituksista.¹⁶⁴ Managerialismi pyrkii päinvastoin vahvistamaan organisaation mahdollisuuksia päättää omista strategioistaan ja prioriteeteistaan. Samalla se etäännyttää periaatteista, jotka ilmenevät mm. vallan kolmijako-oppina, tuomioistuinten riippumattomuutena, säännöllisesti toistuvina vaaleina ja johtajien toimikausien rajoittamisena.¹⁶⁵

158 Koikkalainen 2012.

159 Yliaska 2015, 44.

160 Koikkalainen 2012, 45.

161 Koikkalainen 2012, 42–23.

162 Kantasalmi 2013, 231.

163 Kantasalmi 2013b, 37.

164 Koikkalainen 2012, 43.

165 Koikkalainen 2012, 49.

Managerialismi on asioiden hyväksi koettua lähes luonnollista järjestystä, joka ei edes asetu vastaparina keskustelemaan politiikan, oikeuden tai koulutuksen kanssa. Eräässä mielessä se on teologisen ja oikeusdogmatiikan sukulainen, olemassa olevien mallien ja käytäntöjen systematisointia ja pysyvyyden varmistamista.

Kyse ei ole yksiselitteisestä ilmiöstä. Taustalla on mm. uusi julkisjohtaminen (new public management, NPM), tehokkuuden ja strategisen johtamisen tärkeyttä myös hallinnossa ja politiikassa korostava johtamisoppi. Uusi julkisjohtaminen on 1970-luvulta alkaen siirtänyt yritystoiminnassa kehitettyjä metodeja ja oppeja julkishallintoon. Ulkoistamiset ja uudet tavat mitata ja arvioida toiminnan tuloksellisuutta ovat nimenomaan NPM:n mukanaan tuomia käytäntöjä.¹⁶⁶ NPM levisi erilaisina kansallisina muunnelmina 1980- ja 1990-luvuilla; edelläkävijänä oli Iso-Britannia.¹⁶⁷ Julkisten palvelujen osakeyhtiöittäminen voidaan nähdä menetelmänä NPM:n praktisiksi ilmoitettujen päämäärien saavuttamiseksi. Sen avulla voidaan luoda kilpailutilanteita, tuoda julkishallintoon yksityisen sektorin johtamisoppeja, siirtää huomiota panoksista tuloksiin, erottaa tilaaja ja tuottaja toisistaan ja korostaa ”asiakkaiden” merkitystä¹⁶⁸. Näitä piirteitä on tunnistettavissa ammattikorkeakoulujen yhtiöittämisessä ja muutosprosessissa käyttöön otetuissa uusissa rahoitusmalleissa.

Ville Yliaska näkee NPM:n paradoksiksi sen, että hoivaa, myötätuntoa ja tasa-arvoa, näitä perinteisiä hyvinvointivaltion tavoitteita, pidetään epämääräisyytensä takia pelkkänä kohinana. Samaan aikaan NPM:n omat arvot, esimerkiksi tuottavuus ja aito kilpailu, jätetään vaille tarkennettua merkitystä.¹⁶⁹ Yliaskan ja Koikkalaisen analyyseistä on johdettavissa ajatus, että NPM:n ja managerialismin taustalla on näin eräänlaista uutta luonnonoikeutta, jossa moraalin (tai jumalallisen ilmoituksen) asioiden kyseenalaistamattoman järjestyksen perustana on korvannut talous.

Koikkalaisen ja myös Yliaskan esityksiä voisi kutsua ideologiakriittisiksi. Luhmannin näkökulma ei ole ideologioiden kritisointi; toisaalta rationaalisuus, tehokkuus ja yhteisöllisyys eivät ole hänelle tieteellisiä määritelmiä. Ne eivät sinällään kerro vielä järjestelmän tai organisaation luonnetta tai tapaa toimia. Ne ovat yleensä organisaatioiden määritelmiä itsestään, niiden omissa operaatioissa syntyneitä. On aloitettava

166 Kuusela & Ylönen 2013, 16. Hanna Kuusela ja Matti Ylönen näkevät juuri NPM:n uskottavaksi selitykseksi konsulttidemokratiaksi kuvaamalleen ilmiölle, jossa aikaisemmin valtionhallinnon virkakoneistolle ja mm. komitealaitoksille kuuluneita tehtäviä ulkoistetaan yksityisille konsulttiyrityksille ja ”ajatuspajoille”. Myös mm. ammattikorkeakouluja koskeva resurssiohjauksen muuttaminen tulostohjaukseksi on Kuuselan ja Ylösen mukaan NPM:n mukanaan tuoma muutos – ks. Kuusela & Ylönen 2013, 24. Tutkijoiden haastattelemat konsultit ja virkamiehet selittävät uusia toimintatapoja toistuvasti yhteiskunnan ja maailman monimutkaistumisella. Konsulttipalvelujen kilpailuttaminen puolestaan monimutkaistaa tilannetta entisestään ja johtaa mm. erityisten kilpailuttamiskonsulttien käyttöön. Tämä kehitys avaa kiinnostavia systeemitieteellisiä näkökulmia.

167 Ks. Yliaska 2014, 25–28. Erityisesti 1970- ja 80-luvuilla oli suosittua myös Japanista tuotu laatujohtaminen ja laatujohtajajärjestelmät, joiden keskeisenä teemana oli toimintaketjun vastuiden ja palautteiden määrittely ja seuranta. Laatujohtamisesta julkisella sektorilla ks. Tuomi 2012.

168 Ks. Yliaska 2014, 27–28.

169 Yliaska 2014, 530.

kysymällä, miten ja miksi näitä määritelmiä käytetään.¹⁷⁰ Samalla voidaan arvioida, mitkä ovat tämän puhutavan vaikutukset.

2.10 Organisaatioiden välinen kumppanuus ja arvot

Alaluvussa 2.9 käsiteltiin koulutusorganisaatioilta edellytettävää innovatiivisuutta, ketteryyttä, tulokellisuutta, tehokkuutta ja taloudellisuutta. Tässä arvioidaan koulutusjärjestelmienkin uudistamisessa käytettyä kumppanuutta erityisesti suhteessa oikeudelliseen sopimussuhteeseen. Arvot tunnistetaan nimenomaan organisaation itsemäärittelyn ja kontrollin välineiksi. Samalla ne joustavuudessaan luovat tulevaisuuteen kohdistuvia odotuksia.

Uusi institutionalismi (new institutionalism) on puolestaan kritisoinut sekä NPM:ää ja perinteisiä hallintoteorioita. Uuden institutionalismin keskeiset argumentit muotoiltiin 1970-luvun lopussa ja 1980-luvun alussa. Tämä uusi lähestymistapa esitti, että muodollista organisaatorakennetta eivät määritelleet ainoastaan tekniset vaatimukset ja resurssien jako. Organisaatioihin vaikuttavat myös institutionaaliset voimat, kuten rationaaliset myytit, koulutusjärjestelmän ja ammattilaisten legitimoima tieto, julkinen mielipide ja oikeus. Perusidea on, että organisaatiot ovat syvällä sisällä yhteiskunnallisessa ja poliittisessa ympäristössään. Näin organisaatioiden käytännöt ja rakenteet ovat usein heijastuksia organisaation ympäristön säännöistä, uskomuksista ja käytännöistä.¹⁷¹ Siinä missä systeemiteoria lähtee liikkeelle yhteiskunnan eriytyneistä funktiojärjestelmistä ja esimerkiksi resurssiriippuvaisuusteoria organisaatio-
tasosta, uuden institutionalismin keskiössä on organisaatiossa toimiva yksilö¹⁷².

Juuri uusi institutionalismi on tuonut keskusteluun mm. verkoston ja kumppanuuden teemat. Liikutaan jossain perinteisen jäykän virastomallin ja puhtaaseen taloudelliseen tehokkuuteen perustuvan markkinamallin välissä tai pyritään ratkaisemaan niissä esiintyvät ongelmat.¹⁷³

Kumppanuus on keskeisiä ammattikorkeakoulupuheen teemoja¹⁷⁴. Kasvatustieteessä kumppanuus liittyy organisaation oppimiseen ja verkostoteorioihin¹⁷⁵. Koikkalaisen esityksen pohjalta voidaan verrata vaikkapa kumppanuutta ja kansalaisuutta. Kansalaisuus liittyy selkeästi johonkin historiallis-alueelliseen kokonaisuuteen, ja sen mukana tulee joukko tunnistettavia oikeuksia ja velvollisuuksia. Kumppanuus sen sijaan on epämääräistä. Se ylittää helposti valtiolliset rajat, sen henkilöpiiri on avoin ja koko ajan muutettavissa. Ei myöskään voi yksiselitteisesti tietää, mitkä ovat kumppanuuden seuraukset.¹⁷⁶

Kumppanuudelle voidaan antaa myös positiivisempi tulkinta. Erilaisia kehittäjiä ovat esittäneet myös systeemiteoriasta tukea hakevat organisaatioteoreetikot¹⁷⁷.

170 Nassehi 2005, 178–179

171 Powell 2007, 767.

172 Ks. Kohtamäki 2009, 90.

173 Koikkalainen 2012, 43.

174 Ks. esim. Häggman-Laitila & Rekola 2011.

175 Häggman-Laitila & al. 2013, 15.

176 Koikkalainen 2012, 47–48.

177 Ks. esim. Åkerström Andersen 2008.

Kumppanuutta voidaan pitää sopimuksen täydentäjänä, vaikka usein kysymys onkin korvikkeesta. Yläkäsitteenä se voi sisältää yhteistyötä, synenergiaa, yhteisiä päämääriä ja näitä palvelevaa pitkäjänteistä kehittämistoimintaa¹⁷⁸. Se edellyttää luottamusta ja jatkuvaa dialogia. Siinä missä sopimus on sidottu lakeihin ja yleensä oikeuteen, on kumppanuus luonteeltaan yhteistyötä ja tulevaisuuteen suuntautumista. Kumppanuus on koneisto, joka tuottaa mahdollisuuksia ja luo pohjan erilaisille hankeorganisaatioille.¹⁷⁹ Siinä missä sopimus on tarkkarajaisuudessaan ja selkeydessään luhmannlainen rakenteellinen kytkentä, lähenee kumppanuus avoimuudessaan ja yleisyydessään teubnerlaista sideinstituutiota. Kaksoiskonstituutio on alaluvussa 2.6 kuvatulla tavalla yhteiskunnallisen funktiojärjestelmän eriytymistä spontaaniin ja organisoituneeseen sektoriin. Oikeuden sisällä näitä rooleja voisi tarjota kumppanuudelle ja sopimussuhteelle. Edellinen on muiden spontaanien sektorien (markkinat, yleinen mielipide) tapaan globaalia, kansallisvaltioiden rajat ylittävää tai ohittavaa. Jälkimmäinen on sidottu viime kädessä kansalliseen lainsäädäntöön samalla tavalla kuin organisaatiot ja hallinto.

Myös ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen välisessä kumppanuudessa on omat erikoiset piirteensä. Siinä on yhteisten resurssien kirjastojen ja kampusten jne. käyttöä, työnjakoa, parhaiden opetus- ja tutkimuskäytäntöjen jakamista, mutta myös academic drift -nimellä tunnettua ammattikorkeakoulujen pyrkimystä yliopistomaiseen toimintaan ja yliopistojen vähemmän tai enemmän avointa tavoitetta saada ammattikorkeakoulujen resursseja omaan käyttöönsä.

Kumppanuus toimii joka tapauksessa organisaation itsemäärityksen palveluksessa, se kertoo ennen kaikkea organisaatiolle itselleen ja sen jäsenille pyrkimyksestä yhteistyöhön muiden organisaatioiden kanssa, eräänlaisesta valmiudesta muut organisaatiot huomioon ottavaan päätöksentekotyyliin ja tehostettuun kommunikaatioon.

Kumppanuuksien ohella organisaatiot usein kertovat arvonsa. Systemaattisesti voi sanoa, että organisaation ympäristön odotukset ovat niin moninaiset ja mutkikkaat, että ainoastaan abstrakti ja elastinen arvopuhe pystyy vastaamaan niihin kaikkiin samanaikaisesti. Sama koskee myös organisaation sisäisiä odotuksia ja kommunikaatiota. Tämä perustuu jo aikaisemmin alaluvussa 2.8 käsiteltyyn huomioon siitä, että organisaatiot ovat yhä polyfonisempia.¹⁸⁰ Arvoihin viittaava puhe on tärkeää myös organisaation itseyttämisestä kannalta¹⁸¹. Tämä puolestaan on organisaation autopoieesin edellytys. Tällöin ei välttämättä kuitenkaan viitata samoihin arvoihin kuin virallisessa yrityspuheessa.

Myös organisaation tulevaisuudesta on turvallisempaa puhua arvojen tai sellaisia sisältävien visioiden ja tavoitteiden avulla. Osakekurssi tai sijoitus yritysvertailussa¹⁸² – tai korkeakoulun vetovoima tai valmistuneiden työllistyminen – ovat faktoja, joita voidaan esittää nykytilanteesta. Tulevaisuudesta on kuitenkin pakko

178 ”Nokian ja Microsoftin välinen yhteistyö on kumppanuus, jossa kahden globaalien yrityksen erilaiset vahvuudet täydentävät toisiaan.” Näin Nokia Oyj:n verkkosivut vuonna 2009.

179 Jalava 2013, 108.

180 von Groddeck 2012, 188–189.

181 von Groddeck 2012, 190–191.

182 Ammattikorkeakoulujen rankingista ks. esim. Talouselämä 2013.

sanoa jotain, niin omistajille, rahoittajille, työntekijöille, asiakkaille kuin korkeakoulun opiskelijoillekin. Arvojen avulla tulevaisuutta voidaan kuvata ja samalla jättää se auki¹⁸³.

Arvopuhe on johdolle tärkeä kontrollin väline. Arvojen abstraktiudessa ja elastisuudessa on samanaikaisesti niiden vahvuus ja heikkous. Ne viestittävät suunnan ottamisen ja tekemisen tärkeyttä, mutta eivät kerro tarkalleen mitä tulee tehdä.¹⁸⁴ Arvo- ja visiopuhe voi olla organisaatiolle myös vaarallista, mikäli virallinen versio ja laajasti hyväksytty epävirallinen versio poikkeavat merkittävästi toisistaan tai ovat erisuuntaiset. Tällöin arvojen ja visioiden kyky välittää viestiä ympäristölle, vahvistaa ja uusintaa organisaation rakenteita ja vähentää tulevaisuuteen liittyvää epävarmuutta voi kääntyä riskiksi.

Arvo- ja visiopuhe luo oikeudellisen sääntelyn tavoin perusteltuja odotuksia. Voisi ajatella, että yritysten arvopuheen mukaisen toiminnan arviointifoorumi olisi sama kuin yrityksen yhteiskuntavastuulle tarjottu rakenne (HE 291/2005 vp): puheen ja tekojen saman- tai erisuuntaisuus vaikuttaisi asiakas- ja sijoittajasuhteisiin ja viime kädessä yrityksen ja sen osakkeiden arvoon. Välitykset ovat kuitenkin monimutkaisia ja systeemitasolta ja funktiojärjestelmästä toiseen siirtyminen tuottavat odottamattomia vaikutuksia. Yksilöiden pettymykset eivät yksin muuta talouden toimintaa, eikä talous käsittele ympäristöstä tulevaa häiriötä oikeuden mukainen / oikeuden vastainen -koodilla tai koulutuksen parempi / huonompi -koodilla.

Managerialismin, NPM:n ja uuden institutionalismin käsitteiden tarkastelu antaa tärkeitä tekstianalyysin ja organisaation kommunikaation ja yksilöiden interaktioiden tulkin välineitä. Kieli ei ole vapaata ideologisista liittymistä, ei edes käytännön tilanteita ratkaisemaan tuotu uusi hallinnollinen puhe.

2.11 Organisaatioiden jähmeys ja muutosten vähittäisyys

Tässä alaluvussa otetaan käyttöön inertian, jähmeyden ja inkramentaalisuuden, muutosten vähittäisyyden, käsitteet. Niin yhteiskunnalliset uudistukset kuin organisatoriset muutoksetkin vaativat aikaa. Päätökset rakennetaan aikaisempien päätösten pohjalle. Yhteen vaihtoehtoon päätyminen ei sulje muita vaihtoehtoja lopullisesti pois, mutta niin järjestelmien kuin organisaatioidenkin tasolla vaihtoehtoisten ratkaisujen oikea-aikainen tunnistaminen, punninta kuin tarvittaessa kokeilukin lisääisivät systeemien mahdollisuuksia hoitaa tehtävänsä.

Suomalainen osakeyhtiö on säädösperustaltaan moneen tarpeeseen taipuva oikeushenkilö. Esimerkiksi osakeyhtiölain tahdonvaltaisten säännösten määrä on huomattavan suuri. Kun uusi yrittäjä tai uudet yrittäjät perustavat osakeyhtiötä, ei perustajilla ole näkemystä näistä vapauden ulottuvuuksista tai oikeudellisia ja taloudellisia resursseja niiden hyödyntämiseen; yhtiö perustetaan malliyhtiöjärjestyksiä tai saman alan toimijoiden ratkaisuja seuraten. Esimerkiksi kaupparekisterin mallisäännöt¹⁸⁵

183 von Groddeck 2012, 192.

184 von Groddeck 2012, 193.

185 Ensimmäinen malli sisältää osakeyhtiölain mukaiset pakolliset kohdat eli toiminimen, toimialan ja kotipaikan sekä lisäksi määräyksen hallituksen oikeudesta antaa nimetylle henkilölle procura tai

ovat kuitenkin niin kevyitä, että ne eivät juuri rajoita esimerkiksi kehittyvän tuomioistuinkäytännön tai muuten muuttuvien olosuhteiden vaikutusta ¹⁸⁶.

Muutosten tekeminen esimerkiksi yhtiöjärjestykseen on tietenkin mahdollista myöhemminkin. Näin säännönmukaisesti tapahtuukin esimerkiksi yhtiön omistuspohjan laajetessa ammattimaisen pääomasijoittajan tullessa toimintaan mukaan tai yhtiön listautuessa pörssiin.

Organisaatioekologisessa tutkimuksessa on tunnistettu organisaatioiden rakenteellinen inertia, jota voisi kuvata jäähmydeksi tai vitkaisuudeksi. Tällä korostetaan organisaation elinkaarensa alussa ottaman muodon merkitystä. Sitoumukset ympäristölle ja mm. henkilöstölle eivät jätä tilaa niille uudistuksille, joita ympäristön muutos edellyttäisi. On vaikea irrottautua jo käytännöksi muodostuneista toimintatavoista ja tehtyihin ratkaisuihin liitetystä odotuksista. Isot muutokset voidaan kokea lähes mahdottomiksi. Muutoksia koskeva päätöksenteko jää näin eräänlaiseksi pienten askelten politiikaksi, erilaisiksi kompromisseiksi. Tätä kuvataan erityisesti julkiseen toimintaan liittyväksi inkramentaalisuudeksi, muutoksen vähittäisyydeksi tai lisäysvaltaisuudeksi. Iso, aluksi päätetty tai ajan mittaan kehittynyt kokonaisuus jätetään sellaisenaan rauhaan ja keskitytään pieniin lisäyksiin ja korjauksiin. ¹⁸⁷

Inertia ja inkramentaalius voi olla myös tarpeellista tai ainakin oikeuden funktiojärjestelmälle tyypillistä. Oikeudellisen järjestelmän suhteellinen pysyvyys ja näin sen ennakoitavuus on toimijoiden ja yhteiskuntakokonaisuuden kannalta tärkeää. Järjestelmien eriaikaisuus vahvistaa niiden kykyä täyttää omaa tehtäväänsä itsenäisesti. Näin muutosvauhdin erilaisuus voi vahvistaa jatkuvuutta.

Julkisia palveluja koskevia lainsäädännöllisiä ja organisatorisia ratkaisuja tehtäessä on pohdittava käytettävissä olevat ratkaisumallit huolella. Osakeyhtiö on ollut mahdollinen ja sittemmin myös toteutunut vastaus niihin kysymyksiin, joita aikaisempi ammattikorkeakoulujen organisoituminen on nostanut. Olisiko jokin muu ratkaisu ollut myös mahdollinen ja vähintään yhtä hyvin perusteltu?

edustamisoikeus. Toisessa mallissa on toiminimen, kotipaikan ja toimialan lisäksi joitakin osakeyhtiölain keskeisiä, lähinnä yhtiökokouskutsua ja varsinaisessa yhtiökokouksessa käsiteltäviä asioita koskevia määräyksiä. Lisäksi siinä on edustamisoikeuksia koskeva lauseke ja lunastuslauseke. Kaupparekisteri 2015.

¹⁸⁶ Vrt. Armour & al. (2009, 24–25) pohdintaa Delawaren ja Iso-Britannian erilaisten käytäntöjen hyödyistä.

¹⁸⁷ Hyryläinen & Kuoppala 1993, 19.

3. Muuttuva kohde ja metodien valinta

3.1 Lähtökohtia

Tutkimus on prosessi, jossa läsnä ovat tutkijan teoreettiset valinnat, näihin liittyvä pohdinta ja tutkittavan kohteen historialliset ja rakenteelliset suhteet sekä nykyhetken tilanne. Nämä johdattavat metodologisiin valintoihin, empiirisen aineiston kokoamiseen ja tämän kaiken asettamiseen dialogiin keskenään. Lähtökohtana on kiinnostava, vielä ainakin osittain tutkimatta oleva ilmiö, tässä tapauksessa osakeyhtiömuotoa koskevat odotukset modernissa yhteiskunnassa. Analyysitapaa on kutsuttu dialogiseksi tematisoinniksi¹⁸⁸. Ilmiöstä muotoillaan alustava empiirinen tutkimuskysymys. Tässä tutkimuksessa lähtökohtainen kiinnostus kohdistui siihen, miksi kaikista ammattikorkeakouluista päätettiin tehdä osakeyhtiöitä.

3.2 Tapaustutkimus

Osakeyhtiö voidaan monella perustella kutsua modernin yhteiskunnan yleiseksi toimijaksi. Erityiseksi kiinnostuksen kohteeksi nousevat tapaukset, joissa osakeyhtiö ei ole ”omalla maallaan”, tuottamassa voittoa osakkeenomistajilleen. Alkunäkemyistä haetaan historiallisella katsauksella. Osakeyhtiö on alaluvussa 4.3 kuvatulla tavalla vastannut eri vaiheissa moniin tarpeisiin ja odotuksiin.

Osakeyhtiö on samalla osuuskunnan, tarkemmin sanottuna tuotanto-osuuskunnan erityistapaus. Osakeyhtiössä päätös- ja valvontaoikeudet ja oikeus voittoon liitetään erityiseen panokseen, pääomaan¹⁸⁹. Osuuskunta harjoittaa lain olettamassään mukaan taloudellista toimintaa tarjotakseen palveluja jäsenten taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi. Mahdollisuutta voiton tuottamiseen ei ole poissuljettu. Alaluvun 4.9 historiallinen katsaus ja osuustoiminnan periaatteiden tarkastelu alaluvussa 4.10 osoittavat, että esimerkiksi jäsenistön kouluttaminen on yksi osuustoiminnalle asetettu lähtökohta.

Jotta kehityksestä saataisiin tarkempaa tietoa, tarkennetaan katse yhteen tutkimuksen aikana käynnissä olleeseen prosessiin, suomalaisten ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittämiseen¹⁹⁰. Kyse on tässä mielessä tapaustutkimuksesta. Se on tutkimusote, jossa kohteena on yksi tai enintään muutama erityisellä tarkoituksella valittu tapaus. Tapaustutkimuksen perusteet ja osin metodologia ovat osittain kehittyneet varsinkin common law -maiden oikeustieteen opetus- ja tutkimustapausten käy-

188 Koski 2011, 127–128.

189 Armour, Hansmann & Kraakman 2009, 15.

190 Tutkimuksen tarkemman kohteen valintaa voidaan perustella ajankohtaisuudella ja yhteiskunnallisella merkittävyydellä. Valintaan vaikutti osaltaan se, että toimin tutkimusta tehdessäni lehtorina ammattikorkeakoulussa ja että perehdyin asiaan jo alustavasti suorittaessani ammatillisen opettajan pätevyyttä.

töstä¹⁹¹. Tapaustutkimus tuo mukanaan tarkkuutta ja ymmärrystä ilmiöiden monimutkaisuudesta. Opetusoikeustapauksiin verrattuna aineiston kokoamista määrittävät teoria ja tutkimuskysymys ja aineisto kerätään huolellisemmin; painotus on selvästi tutkijan kiinnostuksen kohteessa, rinnakkaiset tapaukset lähinnä taustoittavat kohdetta.¹⁹² Tässä tutkimuksessa ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittämisen rinnalla tarkastellaan erityisesti suomalaisten yliopistojen muuttamista julkisoikeudellisen säätiön tapaisiksi oikeushenkilöiksi.

3.3 Muutoksessa olevan kohteen tutkiminen

Voiko oikeustiede ymmärtää tutkimuskohdettaan ennen kuin se on kypsä, ennen kuin lait on laadittu ja niitä on sovellettu?¹⁹³ Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen oli lähes koko tutkimuksen ajan käynnissä oleva prosessi. Aluksi ilmestyi 1.12.2010 selvityshenkilöiden raportti, jossa osakeyhtiöittämistä esitettiin¹⁹⁴. Hallitus antoi 14.2.2013 eduskunnan käsittelyyn hallituksen esityksen 9/2013 vp, jonka keskeisenä sisältönä oli ammattikorkeakoulujen rahoitusmallin muutos, koulutustehtävän tarkentaminen ja toiminnan tehostamisen edellyttämän toimilupaprosessin käynnistäminen. Seuraavaksi toimilupaehdoissa edellytettiin ammattikorkeakoululta joko osakeyhtiömuotoa tai suunnitelmaa tähän siirtymisestä. Eduskunnalle annettiin 3.4.2014 hallituksen esitys 26/2014 vp uudeksi ammattikorkeakoululaki, jolla osakeyhtiöratkaisu käytännössä sinetöitiin. Laki tuli voimaan 1.1.2015.

Voiko oikeustieteessä osua liikkuvaan, muuttuvaan kohteeseen? Voiko tätä yrittäessään aikaansaada hyvää tiedettä: objektiivista, kriittistä, epäilevää, todistettua, koeteltua, perusteltua, avointa, julkista, edistystyvästi itsensä korjaavaa ja itsenäistä¹⁹⁵? Tutkija voi olla prosessissa mukana kokijana tai vähintään tarkkaavaisena havainnoina tapahtumien virrassa. Jälkikäteen tulkittuna päätökset, valinnat ja seuraukset voivat näyttää loogisilta, jopa ainoilta mahdollisilta vaihtoehdoilta. Kuitenkin tapahtumat ovat lähes aina hetkiä, jolloin voidaan tehdä erilaisia valintoja ja nämä valinnat voivat johtaa erilaisiin lopputuloksiin¹⁹⁶. Mukana olijalla on paremmat mahdollisuudet välttää jälkikäteisiä päätösten ja perustelujen auktorisoituja tai yleisesti hyväksytyjä muotoiluja.

Prosessissa mukana oleminen tarjoaa muitakin mahdollisuuksia. Toimintatutkimus on tapa tutkia jotakin kohdetta tai ideaa käytännön tilanteessa niin, että päämääränä on samalla jonkin muuttaminen tai kehittäminen. Toimintatutkimuksessa yksilöt ja ryhmät systemaattisesti tutkivat toimenpiteitä, joilla kohteeksi otettua käytäntöä muutetaan¹⁹⁷.

191 Koskinen & al. 2005, 155.

192 Koskinen & al. 2005, 156.

193 ”Minervan pöllö lähtee lentoon vasta hämärän laskeutuessa”, kirjoitti Hegel usein lainatusti Oikeusfilosofian esipuheessaan. Hegel, G. W. F. 1994, 65.

194 Salminen & Ylä-Anttila 2010.

195 Hirvonen 2011, 17.

196 Ks. Yliaska 2014, 18.

197 Anttila 2005, 439.

Toimintatutkimuksessa puututaan todellisiin elämän tapahtumiin ja tarkastellaan tällaisen väliintulon vaikutuksia. Tavoitteena ei ole yleensä yleistettävän tiedon kerääminen vaan täsmällisen tiedon hankkiminen tiettyä tilannetta ja tarkoitusta varten.¹⁹⁸ Toimintatutkimuksellinen lähestymistapa tarkoittaa sitä, että toimija on aktiivinen osallistuja muutos- ja tutkimusprosesseissa, tutkimus kohdentuu käytäntöön ja on prosessina syklinen, jolloin suunnittelu, toiminta ja arviointi vuorottelevat. Toimintatutkimuksessa analysoidaan toiminnan taustaa, reflektoidaan ja kehitetään vaihtoehtoja ongelmien ratkaisemiseksi ja tavoitteiden saavuttamiseksi sekä tuotetaan uutta tietoa ja toimintatapaa.¹⁹⁹ Tässä tutkimuksessa tapahtumiin puuttumista voidaan hyvin kuvata myös systeemitieteellisen häiriön tai irrationaation tietoiseksi tuottamiseksi.

Toimintatutkimusta voidaan pitää kehittävän työntutkimuksen ylä- tai lähikäsitteenä. Toimintatutkimuksen ja kehittävän tutkimuksen lähtökohdat muistuttavat toisiaan. Erona on kuitenkin kehittävän työntutkimuksen taustalla oleva vahva kulttuurihistoriallisen toiminnan teoria²⁰⁰ ja irtautuminen etukäteen annetuista normatiivisista tavoitteista. Nämä erot vievät myös toisenlaisiin tutkimusasetelmiin ja käytäntöihin. Yrjö Engeström pitää toimintatutkimuksen ja siitä kehitettyjen versioiden ongelmana juuri sitä, miten muutoksen suunta, tavoitteet ja sisältö rakennetaan²⁰¹.

Kehittävässä työntutkimuksessa toimintatutkimuksen tavoitteisuuden ja avoimuuden yhtäaikaisuuden ongelma ratkaistaan käyttämällä eräänlaisia työhypoteeseja. Nämä muuntuvat siirryttäessä tutkimuksen vaiheesta toiseen. Ensimmäinen olomuoto on historiallisen analyysin perusteella tehtävä kuvaus toiminnan kehitysvaiheiden sisältämistä jännitteistä. Näin tunnistetaan nykytilan haasteet, ne kriittiset alueet, joihin muutostyö on kohdistettava. Tämän jälkeen kuvataan lähikehityksen vyöhyke, jolloin päästään tunnistamaan muutoksen mahdollisia kehityssuuntia, se kenttä, jossa muutosvalinnat on tehtävä. Kolmas vaihe on uuden toimintamallin kuvaus. Tämän avulla tuodaan esille esimerkiksi uusia työn välineitä, osaratkaisuja, yhteistyömuotoja jne.²⁰²

Tämän tutkimuksen kannalta merkittävää on pohtia esitettävien ratkaisujen ikään kuin ennalta annettua normatiivisuutta. Punnitaanko ”parempi” käyttäen jotain yleistä, yhteiskunnassa sovittua mutta aina esittäjänsä valitsemaa ja tulkitsemaa arvoprioriteettia vai otetaanko teksteistä ja haastatteluista nousevat odotukset tosissaan? Jälkimmäinen vaihtoehto on kiinnostavampi. Ilmi tuotu odotus on lähes poikkeuksetta muidenkin hyväksyttävissä, mutta tehty ratkaisu on usein vaillinaisesti koeteltu ja perustuu puutteelliseen tietoon; näin se ei kohtuullisessa määrin turvaa odotuksen täyttymystä tai se voi hukata muut, paremmiksi osoitettavissa olevat vaihtoehdot.

Keskeisenä inhimillisen toiminnan päämääränä on muutos. Tämä koskee myös tutkimusta. Tämän tutkimuksen tavoitteena on, että tuloksille olisi aikanaan käyttöä

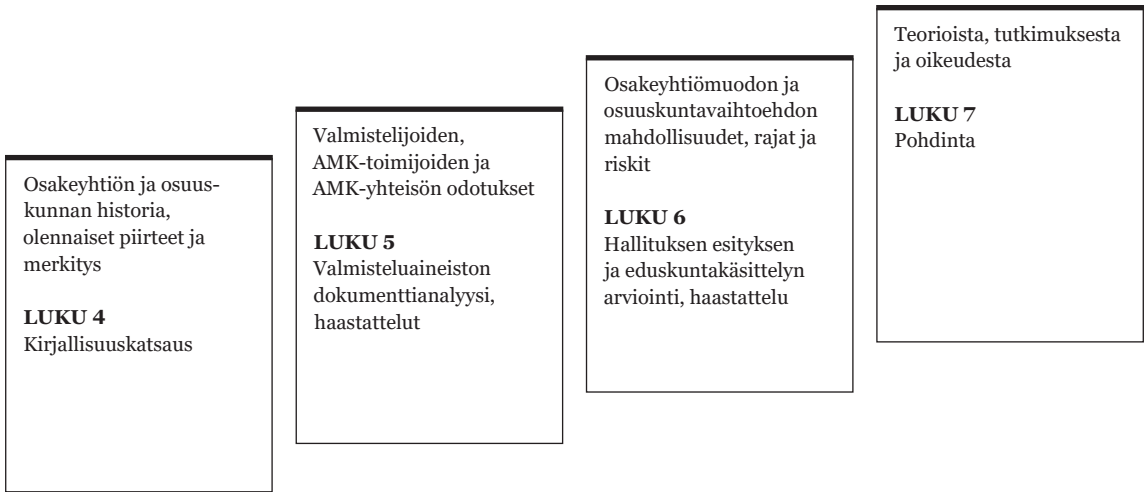
198 Anttila 2005, 442.

199 Lehto 2008.

200 Ks. esim. Rantanen & Toikko 2009.

201 Engeström 1995, 118–120.

202 Engeström 1995, 92.



KUVIO 1 TUTKIMUKSEN ETENEMINEN, KESKEISET AINEISTOT JA MENETELMÄT.

ammattikorkeakouluja ja koulutuskenttää kehitettäessä – tai yleisemminkin silloin, kun pohditaan julkisten palvelujen tuottamista. Tämän lisäksi pyritään siihen, että eduskunnan, opetus- ja kulttuuriministeriön, ammattikorkeakoulujen omistajien ja itse ammattikorkeakoulujen päätösprosessissa olisi käytössä ne näkemykset ja huomiot, jotka tässä tutkimuksessa nousevat esiin.

Metodi ja tutkittava kohde ovat vuorovedossa Sakari Hännisen kuvaamalla tavalla²⁰³. Tutkijalla on aluksi käytössään edellisen vaiheen tuottamia metodisia välineitä. Näitä hän käyttää kohteen ”heijastuskuvaan”. Näin syntyy alkeiskuva kohteesta. Seuraavassa vaiheessa tutkimuskohde – jossa tutkijakin yhteiskuntatutkimuksessa on – muokkaa tätä alkeiskuva ja luo samalla kritiikin ja itsekritiikin mahdollisuuden. Tämä vuoroveto jatkuu joka vaiheessa. Tutkijan metodiselle aktiviteetille jää itsenäinen liikkumavara, johon vaikuttaa kohteen kehitysaste.

Kyseessä on samalla triangulaatio. Se on erilaisten teorioiden, aineistojen ja metodien käyttöä samassa tutkimuksessa²⁰⁴. Tutkimuksessa käytetyn monimetodisen lähestymistavan tai menetelmätriangulaation etuna pidetään perusteettoman varmuuden vähenemistä. Sosiologiassa kehiteltyjä aineistonkeruu- ja analyysimenetelmiä täydennetään lainopin tulkinta- ja systematisointikäytäntöin; myös historiallisella poiminnalla haetaan ymmärrystä kohteesta. Kun yhdellä menetelmällä on saatu selviä tuloksia, on houkutus ajatella oikean vastauksen löytyneen. Toisella menetelmällä tehdyt tästä poikkeavat havainnot vähentävät näennäistä, tutkimusta harhaan johtavaa varmuutta.²⁰⁵ Samalla on käytössä erilaatuisia ja -tasoisia aineistoja: seminaariesitelmiä, valmisteluasiakirjoja, haastattelutekstejä, lakeja. Näin tukea haetaan myös

203 Hänninen 1982, 88–89.

204 Eskola & Suoranta 1998, 68.

205 Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2011, 39.

aineistotriangulaatiosta. Dokumentteja käytetäänkin usein tämän tapaisessa monen lähteen ja aineiston samanaikaisessa ja rinnakkaisessa käsittelyssä²⁰⁶.

Tutkimuksen etenemistä ja samalla raportoinnin järjestystä on hahmotettu kuviossa 1. Siinä on kerrottu lyhyesti kunkin vaiheen ja vastaavan luvun sisältö, keskeinen aineisto ja käytetyt menetelmät.

Tutkimuksen perustana oli paneutuminen osakeyhtiöön ja osuuskuntaan historiallisina ja taloudellisina toimijoina. Tärkeitä olivat vuoden 2006 osakeyhtiölaki, vuoden 2014 osuuskuntalaki ja vuoden 2015 ammattikorkeakoululaki perusteluineen ja tausta-aineistoineen. Ammattikorkeakoulujen kehittämistä pohtineen selvityshenkilöiden raportin pohjalta oli mahdollista kehittää yleinen näkemys ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittämisestä ja alustavasti teemoittaa perusteluja. Se vei myös tutkimaan asiasta tehtyjä tutkimuksia ja muiden maiden koulutusratkaisuja. Taustalla on myös joitakin vuosia aikaisemmin toteutettu yliopistouudistus.

Tältä pohjalta muotoillut teemat ovat pohjana haastatteluille. Niissä nousee esiin paljon uutta tietoa ja uusia lähteitä. Haastattelut itsessään valmistavat aina seuraaviin haastatteluihin, vaikka esitetyt haastatteluteemat pysyvätkin samoina.

Havaintojeni, kirjallisten lähteiden ja haastattelujen pohjalta esitin toukokuussa 2014 eduskunnan sivistysvaliokunnalle toimintatutkimuksellisen intervention hengessä kirjallisen näkemyksen hallituksen esityksestä 26/2014 vp uudeksi ammattikorkeakoululaiksi (liite 2). Kävin läpi valiokunnan mietinnön selvittääkseni, mitkä esiin nousseista teemoista olivat mahdollisesti minun lausunnostani kummunneita ja minkälaisen käsittelyn ne saivat valiokunnassa ja eduskuntakeskustelussa.

Tutkin mm. sitä, miksi juuri osakeyhtiö on eri mahdollisuuksista valittu ammattikorkeakoulujen organisoitumismuodoksi. Teorianpohjan ja metodisten ratkaisujen myötä tutkimuskysymykset tarkentuivat: Mitkä ovat ne odotukset, joita osakeyhtiöön ammattikorkeakoulun organisoitumismuotona kohdistuvat? Miten aikaisemmin tehdyt päätökset pohjüstivat seuraavien vaiheiden päätöksiä? Mitkä esitetyistä perusteista olivat etukäteen asetettuja tavoitteita, mitkä päätösten jälkikäteistä rationalisointia? Miten jokin vaihtoehtoinen ratkaisu olisi täyttänyt odotukset? Miten oikeudellinen, taloudellinen ja poliittinen kommunikaatio hävittivät vaihtoehtoja, rajoittivat kontingenssin toteutumista? Evoluutioteoriaan nojaten voisi kysyä, mikä ohjaa variaatioon, valintaan ja vakiintumiseen perustuvaa prosessia²⁰⁷.

Liikkuvan kohteen tutkimisessa on riskejä. Voi tempautua mukaan ja kadottaa joko objektiivisuuden tai kriittisyyden. Nämä valinnat ovat tutkijalla koko ajan korostetusti käsillä. Myös jokin suuri muutos voi muuttaa koko tutkimuksen perusasetelman tai ainakin sen kiinnostavuuden. Esimerkiksi kaikkien ammattikorkeakoulujen yhdistäminen yliopistoihin jo ennen tämän tutkimuksen julkaisemista ikään kuin vastaisi tutkimuskysymykseen purkaen toimintatutkimuksellisen virityksen tarpeettomana.

206 Anttila 2005, 204.

207 Ks. Luhmann 2004b, 230–234. Luhmann viittaa Darwinin evoluutioteoriaan ja mahdollisiin soveltaa yleistä evoluutioteoriaa esimerkiksi oikeuden kehityksen tutkimiseen. Luhmann ei kuitenkaan käytä tässä analogiaa. Kyse on evoluutioteorian eri sovellutuksien yhteisestä perustasta: suunnittelemattomien rakenteellisten muutosten, eriytymisen ja monimutkaistumisen ehdoista. Ks. Luhmann 2004b, 230–231.

3.4 Dokumentit

Keskeisenä kirjallisena aineistona oli selvityshenkilöiden raportti²⁰⁸, lakiluonnoksesta annetut lausunnot, hallituksen esitys 26/2014 vp siihen sisältyvine lakiehdotuksineen, sivistysvaliokunnan mietintö 10/2014 vp, mietinnöstä annetut lausunnot ja hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn pöytäkirjat. Kiinnostavaa materiaalia on myös asianajaja-konsultin esitys OKM:n ja Arenen yhteisseminaarissa²⁰⁹. Myös haastattelut saivat litteroinnin myötä kirjallisen muodon.

Lait, tuomioistuimien päätökset, valmisteluaineisto ja oikeustiede ovat oikeuden sisällä toimivalle myös eriasteisia oikeuslähteitä. Oikeustieteilijä voi hyvin hyväksyä itselleen sekä juristin että tiedemiehen positiot; yhteiskunnan ja oikeuden suhteiden ymmärtämiseksi se on jopa välttämätöntä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön internet-sivustolla on ammattikorkeakoulu-uudistuksen vaiheet kuvattu varsin perusteellisesti. Myös aiheeseen liittyvää muuta aineistoa oli tarjolla runsaasti. Hallituksen iltakoulussa ei lähtökohtaisesti tehdä julkisuuslain piiriin kuuluvia päätöksiä²¹⁰. Kuitenkin OKM:n esittely- ja päätösmuistioita oli annettu sivustolle luettavaksi. Päätöksistä oli myös saatavilla lehdistötiedotteita. Tämä avoimuus helpotti tutkimusta. Kirjallisuutta ja muita dokumentteja saatiin myös haastateltavilta (mm. näiden omia väitöskirjoja) omaksi tai lainaksi; korkeakouluyhteisön jäseneltä saatiin mainittu konsultin seminaariesitys.

Dokumenteilla on oma erityinen luonteensa ja merkityksensä aineistona: ne ovat harkittuja, yleensä usean toimijan yhteistyön tuloksia. Tekstien avulla jaetaan päätöksenteon edellyttämää tietoa; niissä myös kuvataan organisaatioiden rakenteita ja prosesseja ja samalla pidetään niitä yllä²¹¹.

Dokumenttien tekemiseen on etukäteen säädettyjä tai sovittuja menettelyjä. Lakien laadintaa ohjataan aina erilaisista lainvalmistelun prosessioppaista ja lainkirjoittajan oppaista aina perustuslakiin asti. Tuomioistuinten ratkaisut on oikeudenkäymiskaaren mukaan perusteltava; perusteluissa on ilmoitettava, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Väitöskirjojen tekemistä ohjataan, ne esitarkastetaan ja arvioidaan. Esittely- ja päätösmuistiot ovat muodoltaan vapaampia. Dokumenttien ”semanttisen vakavuuden”²¹² aste vaihtelee usein niiden lopullisuusasteen myötä: lakien ja korkeimpien oikeuksien päätöksiä taustalla on oletettavasti enemmän harkintaa ja yhteistyötä kuin mitä valmisteluaineistoon tai alempien tuomioistuinten päätöksiin on käytetty. Vastaavalla tavalla muuttuu yleensä julkisuusaste.

208 Salminen & Ylä-Anttila 2010.

209 Hietalahti 2012.

210 Hallituksen iltakoulu on valtioneuvoston jäsenten (ministerien) vapaamuotoinen, epävirallinen kokous, jossa valmistelevasti ja poliittisesti päätetään merkittävimmät hallituksen päätettäväksi tulevat asiat. Iltakoulussa ei tehdä muodollisia, virallisiasiakirjoille merkittäviä ja asiakirjajulkisuuden piirissä olevia ratkaisuja. Päätösvaltaisuusäännöksiä ei ole. Tieteen termipankki 2015: Hallituksen iltakoulu.

211 Koskinen & al. 2005, 149.

212 Ks. Kantasalmi 2013, 223.

3.5 Haastattelut

3.5.1 Miksi haastatella?

Kirjallisesta aineistosta – selvitysmiesten raporteista, hallituksen esityksistä, aikaisemmista tutkimuksista, lehtiartikkeleista, seminaariaineistoista jne. – sai tarkentuneisiinkin tutkimuskysymyksiin monia vastauksia. Ne olivat kuitenkin varsin yleisluontoisia eivätkä ne käsitelleet asiaa systemaattisesti tai kattavasti. Päädyin lisäselvyyden saamiseksi haastatteluihin. Haastattelu oli mielekäs menetelmä senkin takia, että prosessi oli vielä käynnissä ja aikaisemmat vaiheet ja valinnat olivat pääosin hyvin haastateltavien muistissa.

Oletuksena ei ole, että taustalla olisi painavia syitä, joita ei haluta julkisesti mainita. Tätäkään mahdollisuutta ei tarvitse etukäteen sulkea pois. Kahden ihmisen välisessä välittömässä interaktiossa on oletuksena rehellisyys ja suoruus. Ei ole aikaa eikä yleensä tarvettakaan piilotella omia näkemyksiä tai muotoilla niitä hämäriksi. Mutta ennen kaikkea kiinnostus kohdistuu asioiden kirjoon, eri syiden ja odotusten painoarvoihin ja mahdollisiin uusiin perusteisiin ja näkökulmiin, jotka eivät nouse esille kirjallisesta aineistosta. Haastatteluilla voi saada lisää tietoa myös itse prosessista: miten aikaisempaa tutkimustietoa ja muiden maiden kokemuksia käytettiin hyväksi, kuka tai mikä taho ehdotti mitäkin, oliko muita, hylätyksi tulleita ehdotuksia. Ammattikorkeakoululaki on, paitsi valmistelu- ja lainsäädäntötyön tulos, myös oikeudelliseen muotoon saatettu ammattikorkeakoulumaailman kuva ja sellaisena reduktio. Haastattelujen avulla voi tätä reduktiota keräillä auki ja samalla löytää avaimia tai ainakin vihjeitä lain tulkintaan ja soveltamiseen.

3.5.2 Funktiojärjestelmä, organisaatio ja haastattelu

Kuten alaluvussa 2.3 todettiin, systeemiteoria ei rakenna funktiojärjestelmiä yksilösubjekteista, ihmisistä, vaikka ihmiset ovatkin yhteiskunnallisen järjestelmän välttämättömiä edellytyksiä. Ihmiset, psyykkiset järjestelmät, tietoisuus kuuluvat yhteiskuntajärjestelmän ympäristöön. Ihminen rationaalisia valintoja tekevänä, esimerkiksi hyödyn maksimointia tavoittelevana olentona on historiallisesti ehdollistunut käsitys – tulkintoja voi olla ja on ollut muitakin²¹³. Voiko yhteiskunnasta saada tietoa haastatteleamalla ihmisiä?

Yhteiskunnan empiirisessä tutkimuksessa törmätään aina ihmiseen. Tämä ei kuitenkaan riitä perustelemaan väitettä, että yksilön intentiot olisivat yhteiskunnallisten tapahtumien lähtökohta tai että yksittäisen toimijan tapahtumille antamat merkitykset olisivat sellaisenaan päteviä kuvauksia maailmasta. Haastattelu on yksilösubjektien välinen interaktio, josta saatua aineistoa voi käyttää teemoittamiseen, ryhmittelyyn, yhteyksien etsimiseen, ristiriitojen havaitsemiseen ja ylipäätään tulkitsemiseen. Kieli puolestaan on välttämätön kytkentä yksilön tietoisuuden ja funktiojärjestelmien välillä. Kollektiivisesti sitovia päätöksiä ei voitaisi tehdä ilman yhteistä kieltä. Vastaavasti tekojen seurausten ja pettymysten perusteltu ennakointi edellyttää yhteistä kieleen perustuvaa informaatiota.

213 Jalava & Kangas 2013, 46–47.

Systeemiteoreetikot ovat kuvanneet, kuinka organisaation ja päätöksenteon tutkimuksessa on kyse kahden tason havainnoinnista. Tutkija, toiseen asteen havainnoija, tekee havaintoja ensimmäisen asteen havainnoijien eronteista ja toisin päättämisen mahdollisuuksista. Päätöksiä tekevien odotukset ja erilaiset välttämättömyydet ovat asteen havainnoijalle kontingentteja ja erityisesti välttämättömyydet vaihtoehtojen valittuja rajauksia. Kiinnostavia ovat menettelyt, joilla vaihtoehtojen valikoima kussakin tilanteessa, mahdollisesti väliaikaisesti, ”kutistetaan ja kesytetään”.²¹⁴ Näitä menettelyjä tuodaan näkyviksi niin haastattelujen käsittelyssä kuin dokumenttianaalyyssissäkin, jossa valotetaan valtionhallinnon päätöksentekomenettelyjä.

Pohtiessamme osakeyhtiömuodon valinnan taustoja ja käyttöönottoa yksi haastatelluista sanoi näin: *”Niin on kirjoitettu paperille. Se on nyt tämä, että on kirjoitettua lainsäädäntöä ja miten se sitten käytännössä ilmenee. Ne ovat kaksi erilaista asiaa. Se kirjoitettu ei kerro ihan kaikkea.”* On siis tarpeen kysyä asiaa uudelleen.

En ole varsinaisesti kiinnostunut yksittäisistä tapauksista, esimerkiksi yhden haastateltavan näkemysten sisäisestä johdonmukaisuudesta. Näin pääsen käsittelemään tekstimassaa kokonaisuutena. Pilkon, järjestelen uudelleen, jäsentelen ja teen moitan keskusteluja. Olen kuitenkin varovainen sen suhteen, että yksittäinen näkemys tai sitaatti ei irrotettuna antaisi haastateltavan näkemyksestä vääristynyttä kuvaa. Käytän raportoinnissa myös suoria sitaatteja. Ne lisäävät tulkinnaa ja tutkimuksen uskottavuutta ja luotettavuutta ja samalla tekstin luettavuutta.

Haastatteluun valikoitui eräällä tavalla eri funktiojärjestelmien – koulutus, tiede, talous, politiikka, oikeus – ”edustajia”. Tätä voi perustella sillä, että tavoitteena oli saada monipuolinen, kohteen monimutkaisuutta kunnioittava aineisto. Monimutkaistuva ympäristö saa aikaan samankaltaistuvia käyttäytymismalleja. Tällaisessa tilanteessa ja erityisesti digitalisoituneen tiedonvälityksen aikana valta on nimenomaan asioiden yksinkertaistamista²¹⁵. Yksinkertaistaminen on välttämätöntä, mutta samalla menetetään tietoa ja yleensä myös mahdollisuuksia valintoihin.

Yksilötasolla tulee esiin subjektiivisia perusteluja ja toiveita. Organisaatiotasolla kyse on päätösten jälkikäteisestä rationalisoinnista. Systeemitaso edellyttää, ainakin oikeuden kohdalla, vakioituja odotuksia. Näin on mahdollista saada tietoa organisaatioista ja funktiojärjestelmistä interaktiossa organisaation jäsenten ja järjestelmien edustajien kanssa. Yksilöiden kertomukset käsitellään aineistona, jotka kertovat jotain merkityksellistä kuvaamistaan maailmoista ja niiden rakenteista. Tässä mielessä kyse on metodologisesta realismista²¹⁶. Tieto on kuitenkin välittynyttä ja täynnä erilaisten häiriöiden vaikutusta, mikä osaltaan perustelee aineistotriangulaatiota.

3.5.3 Eliitti- ja asiantuntijahaastattelut

Monet poliittiseen päätöksentekoon liittyvät kysymykset ovat pelkästään viralliseen asiakirja-aineistoon tukeutuvan tutkijan tavoittamattomissa. Näin on erityisesti jo tehtyjenkin päätösten valmisteluaineiston ja prosessin erilaisten epävirallisten

214 Virtanen 2015, 67–68.

215 Berardi 2012, 16.

216 Koski 2011, 130.

menettelyjen osalta. Asia on näin vielä selvemmin niiden asioiden suhteen, jotka ovat vasta valmisteluvaiheessa.²¹⁷

Tutkimusmenetelmänä asiantuntija- ja eliittihaastattelu poikkeaa muista haastattelumenetelmistä useilla tavoilla. Näin on erityisesti silloin, kun eliitillä tarkoitetaan valtaeliittiä. Eliittiin kuuluvia ei ole vaikea tunnistaa, mutta heidän puheilleen voi olla vaikea päästä. Kyseessä on usein aikatauluongelma, mutta edessä on myös erilaisia suojamuureja ja portinvartijoita; näitä ovat mm. sihteerit varsinkin organisaation yläportailla. Haastatteluihin tulee valmistautua hyvin. Kotiläksyjen tekemiseen sisältyy myös haastateltavan työhistoriaan ja tämän puheisiin ja teksteihin perehtyminen.²¹⁸ Tämän tutkimuksen yhteensä 12 haastatelluista seitsemän oli väitellyt ja julkaissut koko joukon tieteellisiä artikkeleja. Näihin teksteihin tutustuminen, samoin kuin julkisten puheenvuorojen ja esimerkiksi blogitekstien lukeminen on osa valmistautumista. Osa haastatelluista oli ollut eri vaiheissa mukana ammattikorkeakouluja koskevien päätösten ja säästöjen valmistelussa. Saatu haastatteluaineisto oli tässäkin mielessä ”vakavaa”; puhe ei perustunut vain mukana olleen todistajalausuntoon, vaan myös mahdollisesti osallisuuteen kirjallisten dokumenttien laadinnassa.

Eliittiin kuuluvilla ihmisillä, samoin kuin myös tutkimuskohteen asiantuntijoilla, on poikkeuksellinen asema ja erityisiä voimavaroja, mikä aiheuttaa jännitteen haastattelijan ja haastateltavan välillä. Ei ole harvinaista, että eliitin haastateltava hallitsee haastattelutilannetta esimerkiksi seuraamalla omaa erityistä valmisteltua asialistaa tai siirtymällä kesken haastattelun oman agendansa mukaisiin asioihin.²¹⁹ Lisäksi on ymmärrettävästi asioita, joista eliitin jäsen ei halua puhua – esimerkiksi julkisuuden tai kilpailijoiden takia. Tehdyt haastattelut olivat kuitenkin tunnelmaltaan lähes leppoisia; kaikki olivat selvästi kiinnostuneita aiheesta, kaikkia tuntui miellyttävän se, että heidän mielipiteitään kuunnellaan ja arvostetaan – ja monelle haastattelu tarjosi suhteellisen kiireettömän hetken pohtia asioita.

3.5.4 Haastateltavat ja haastattelujen kulku

Haastateltavaksi halusin ihmisiä, joilla asiantuntijuutensa, kokemuksensa ja asemansa perusteella olisi näkemys ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittämisestä. Haastateltaviksi pyysin opetushallinnon virkamiestä ja muita toimijoita, jotka ovat valmistelleet ammattikorkeakoulu-uudistusta, opiskelijoiden ja opettajien edustajaa, ammattikorkeakoulujen nykyisiä ja entisiä hallitusten jäseniä, rehtori-toimitusjohtajia sekä niin kunnallistason virkamiestä kuin valtakunnan tason poliitikkojakin. Mukana olisi myös kasvatustieteiden ja osuustoiminnan professorit. Kyseessä olisi siis sarja eräänlaisia asiantuntija- ja eliittihaastatteluja. Samalla haastateltavat olisivat eri funktiojärjestelmien, tieteen, talouden, politiikan, oikeuden ja koulutuksen, edustajia.

Haastattelupyynnöjä lähetin yhteensä 15. Yleensä sain myönteisen vastauksen nopeasti, minkä jälkeen aloimme etsiä sopivaa ajankohtaa. Kaksi kertaa lähetin pyynnön kevennettyinä uudestaan ikään kuin muistutukseksi. Yksi ammattikorkeakoulun

217 Mykkänen 2001, 110.

218 Mykkänen 2001, 110–112.

219 Mykkänen 2001, 118–121.

rehtoreista kieltäytyi kiireisiinsä vedoten. Suuren kaupungin organisaatiossa koulutusasioista vastaava virkamies ei vastannut useisiin tiedusteluihini. Opetusministeriltä en saanut haastatteluaikaa²²⁰. Toisaalta hallituksen esitys 26/2014 vp uudeksi ammattikorkeakoululaiksi oli ministerin allekirjoittama, joten en ehkä olisi saanut haastattelussa siitä eroavia tai sitä paljoo syventäviä näkemyksiä.

Tutustuessani ammattikorkeakoululaista keväällä 2014 eduskunnassa käydyn keskustelun pöytäkirjoihin päädyin vielä yhteen haastatteluun. Tämä haastattelu toteutui yli puolentoista vuoden kuluttua edellisestä, kevään 2014 viimeisestä haastattelusta.

Haastatteluista toteutui näin lopulta yksitoista; haastateltavia oli yhteensä 12. Koska pyrin etsimään haastateltavien näkemyksistä ennen kaikkea yleisiä osakeyhtiön käyttöä suosivia odotuksia, ei heidän yksilöintinsä nimien ja tarkkojen asemien ja koulutuksien avulla ole olennaista. Kuitenkin heidän suhteillaan eri yhteiskunnan osajärjestelmiin on merkitystä. Samalla poikkeavien näkemysten ja uusien ajatusten esittäjien suhde mm. ammattikorkeakoulu-uudistuksen valmisteluprosessiin on kiinnostava kysymys. Olenkin antanut kullekin haastatellulle eräänlaisen ammatin tai koulutuksen tai aseman mukaisen aliaksen. Ne on tarkoitettu apuneuvoiksi tekstin seuraamiseen. Aliakset eivät sinänsä tee täyttä oikeutta haastatelluille; poikkeuksetta he olivat oman alansa perusteellisesti hallitsevia osajia ja näkemyksellisiä pohtijoita. Tähän viittaa myös ison alkukirjaimen käyttö.

Haastattelut ja haastatteluajankohdat:

1. Puheenjohtaja. Ammattikorkeakouluosakeyhtiön hallituksen puheenjohtaja. Haastattelu 7.1.2014.
2. Rehtori. Ammattikorkeakouluosakeyhtiön rehtori ja toimitusjohtaja. Haastattelu 24.1.2014.
3. Professori. Osuuskuntien erityistuntija. Haastattelu 7.2.2014.
4. Tutkija. Yliopiston lehtori. Haastattelu 12.2.2014.
5. Kehittäjä. Etujärjestön koulutusasiantuntija. Haastattelu 21.2.2014.
6. Luottamusmies. Ammattikorkeakoulun pääluottamusmies. Haastattelu 27.2.2014.
7. Opiskelija. Opiskelijajärjestössä toimiva opiskelijapolitiikko. Haastattelu 3.3.2014.
8. Asiantuntija. Opiskelijajärjestön työntekijä. Haastattelu 3.3.2014.
9. Liikemies. Liiketoimintajohtaja. Haastattelu 6.3.2014.
10. Virkamies. Ministeriön johtava viranhaltija. Haastattelu 25.3.2014.
11. Pedagogi. Kasvatustieteen professori. Haastattelu 30.5.2014.
12. Parlamentaarikko. Kansanedustaja. Haastattelu 16.10.2015.

Tässä esitetyt haastateltavien työnimikkeet ja toimet perustuvat haastatteluhetken mukaiseen tilanteeseen.

²²⁰ Opetusministerin haastattelun poisjääminen teki tutkimuksen etiikan kannalta helpommaksi esittää eduskunnan sivistysvaliokunnalle näkemyksiä, joissa kritisoitiin ministerin vastuualueeseen kuuluvan hallituksen esityksen 26/2014 vp perusteluja ja ammattikorkeakoulu-uudistuksen toteutustapaa.

Haastateltavissa on näin sekä valtion, kuntien, omistajaosakeyhtiöiden, opiskelijoiden että elinkeinoelämän edustajia. Pääluottamusmies oli myös lehtori, joten myös opettajien ääni tuli kuuluviin. Oli myös odotettavissa, että niin politiikan, talouden, pedagogian kuin tieteenkin perustelemlä näkemyksiä ja tulkintoja nousisi esiin. Opiskelijaa ja Asiantuntijaa haastattelin yhdessä, muut olivat yksittäishaastatteluja.

Pedagogi ja Professori eivät olleet tekemisissä ammattikorkeakoulu-uudistuksen tai ilmeisesti juuri muutenkaan ammattikorkeakoulujen kanssa. Muut haastatellut olivat nykyään tai olivat vähintäänkin aikaisemmin olleet mukana ammattikorkeakoulujen toiminnassa, kehittämisessä tai ammattikorkeakouluja koskevassa päätöksenteossa. Suurimmalla osalla oli myös oma osuutensa uudistushankkeessa.

Haastateltaviin ei valikoitunut yhtään oikeustieteilijää tai muuta juristia. Katsoin, että muussa aineistossa oli puhtaasti oikeudelliselta kannalta asiaa tarkasteltu varsin paljon. Kaikki haastateltavat olivat joka tapauksessa oikeudellisten kysymysten suhteen vähintäänkin valistuneita toimijoita, osa jopa alansa oikeuden asiantuntijoita. Esiin nousi näin ei-oikeustieteilijän näkemys oikeudesta, sen asettamista rajoitteista ja luomista mahdollisuuksista.²²¹

Oikeuskirjallisuudessa on kehitetty erityinen todistajakategoria, asiantunteva todistaja, jota oikeudenkäymiskaari tai muu lainsäädäntö ei tunne. Asiantunteva todistaja kertoo todistajan tavoin tutkittavaan asiaan liittyvistä havainnoistaan, mutta on havaintoja tehdessään ja niitä tulkitessaan käyttänyt hyödykseen omaa erityistä asiantuntemustaan.²²² Haastateltavani olivat – oikeuden alueelta tieteeseen tuotuna ja muutettavat muuttaen – asiantuntevia todistajia. Heillä oli ammattikorkeakouluista erityistä tietoa, ja he olivat tehneet havaintoja ja tulkinneet näkemäänsä ja kokemaansa asiantuntemustaan käyttäen. Heissä oli myös asianosaispiirteitä, vaikka asianosaisuus rajoittui valmisteluun, ei (Parlamentaarikkoä lukuun ottamatta) itse lopulliseen päätöksentekoon. Ainakin Virkamies hoitaa merkittävää tehtävää myös päätöksen voimaannpanossa. Analogiaa tai metaforaa jatkaen ei oikeustieteen tutkijalle kuten ei tuomioistuimellekaan oikeudenkäymiskaaren 17:3.1:n mukaan tarvinnut esittää näyttöä siitä, mitä laki asiassa sanoo.

Saatuani sovittua haastatteluajankohdan ja paikan lähetin haastatteluteemat sähköpostitse vähintään viikkoa ennen. Haastattelut tehtiin yleensä haastateltavien työpaikoilla; kaksi haastatteluista tehtiin kahvilassa, yksi ravintolassa, yksi haastateltavan kotona ja yksi perheeni maatilalla. Haastattelujen kesto oli noin tunnista kolmeen tuntiin. Nauhoitin haastattelut ja litteroin ne sanasta sanaan mahdollisimman pian haastattelun jälkeen. Jonkin verran jätin pois haastateltavien täytesanoja ja korjasin normaalipuheen kongruenssikäytäntöjä luettavuuden lisäämiseksi.

Aloitin tapaamisen kertomalla oman työ- ja opiskeluhistoriani. Lisäksi avasin lisää tutkimusintressiäni ja teoriaperustaani – en kuitenkaan kovin paljoa, jotta se ei vaikuttaisi liikaa haastattelun kulkuun.

221 Oikeuden ja oikeustieteen sisäistä näkökulmaa puitiin tiedekunnan jatkokoulutusseminaareissa, tapaamisissa ohjaajien kanssa ja lukuisissa juristikollegoiden kanssa käydyissä keskusteluissa.

222 Vuorenpää 2012, 24.

Muutama haastatteluista eteni niin, että kävimme järjestyksessä läpi etukäteen toimittamaani haastatteluteemojen listaa. Yleensä haastateltava pyrki ottamaan eliittihaastattelulle tyypilliseen tapaan ohjat käsiinsä. Keskustelimme niistä aiheista, jotka olivat hänestä kiinnostavia ja joista hän koki mieleiseksi puhua. Pidin kuitenkin huolen, että sain jokaiselta haastateltavalta jonkinlaisen näkemyksen kaikkiin keskeisiin teemoihin. Valtaosa oli selkeästi aiheesta ja ajatuksesta toiseen siirtyviä keskusteluja, joihin otin välillä aktiivisestikin itse osaa. Joukossa oli myös tapahtumien ajallista järjestystä seuraavia ja samalla loogisia syy-yhteyksiä eritteleviä kertomuksia.

Moni haastateltavista ehdotti lisälukemista tyyliin ”olethan tutustunut xx:n tutkimukseen?”. Poikkeuksetta ehdotukset olivat mielenkiintoisia, osa jopa tutkimukseni kannalta keskeistä aineistoa. Lisäksi sain varsinkin alussa, spontaanisti tai pyydettyinä, ehdotuksia muista haastateltavista.

3.6 Dokumenttien ja haastatteluaineiston käsittely

Dokumenttianalyysi eteni niin, että etsin ja merkitsin teksteistä sellaisia lausumia, jotka olivat merkityksellisiä teoreettisen perustan ja tutkimuskysymyksen kannalta. Erityisesti etsin perusteluja osakeyhtiömuodon valinnalle tai tarkemmin odotuksia, joita osakeyhtiöittämiseen kohdistettiin.

Koska tutkimusprosessi eteni yhtä aikaa ammattikorkeakoulu-uudistuksen ja lainvalmistelun kanssa, ensimmäinen alustava kuva syntyi jo selvityshenkilöiden raportista. Esiin nousi perusteluja, jotka tiivistin yhdeksitoista odotukseksi (yleisyysodotus, joustavuusodotus, kansainvälisyysodotus jne). Konsulttiesityksessä puolestaan esitettiin yleisiä osakeyhtiömuodon hyötyjä, jotka vain osaltaan perustelevat ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittämistä, mutta ovat omiaan luomaan osakeyhtiömyönteistä tunnelmaa.

Selvityshenkilöiden raportista ja valmisteluvaiheen dokumenteista etsin ja taulukoin mainintoja oikeushenkilömuodosta, yhtiöittämisestä ja osakeyhtiöittämisestä.

Kaiken kaikkiaan ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen sujui kasvavan yhteiskunnallisen yksimielisyyden vallitessa. Voi ajatella, että osakeyhtiöittämiseen ja koko ammattikorkeakoulu-uudistukseen liitetyt odotukset sulautuivat yhteiseksi, jaetuksi korkeakoulutoivekuvaksi ja päätöksien perustelut yhdeksi linjakkaaksi koetuksi jälkikäiteirrationalisoinniksi. Tämän takia erilaisiin poikkeamiin – epäilyihin, ihmettelyyn, ajatuslaukkoihin, häivyttämiseen, omaa elämäänsä eläviin metaforiin – kiinnitin analyysivaiheessa erityistä huomiota. Tässä suhteessa lähestyin diskursisianalyysiä; samaa tarkoitusta palveli suorien kuvaavien lainausten käyttäminen²²³. Etsin aineistosta muiden järjestelmien eli oikeudellisen järjestelmän ympäristön tuottamaa kohinaa, joka olisi muutettava tai oli jo muutettu oikeudellisen järjestelmän oman koodiston ja rakenteen mukaiseksi resonanssiksi.

Käytössä olleista kirjallisista aineistoista noussut kuva²²⁴ oli ensimmäinen perusta haastatteluteemoille. Tätä kuvaa lähdettiin kuitenkin rakentamaan ikään kuin uudelleen ammattikorkeakoulujen tehtäviin, rahoitukseen, omistukseen ja

223 Ks. haastatteluaineiston diskurssianalyysistä Hirsjärvi & Hurme 2011, 155–158.

224 Ks. alaluku 3.3.

osakeyhtiöittämiseen liittyvillä yleisillä, avoimilla haastatteluteemoilla. Toimintatutkimuksellinen ote näkyy kysymyksissä, joissa pohditaan mm. osakeyhtiöittämisen riskejä ja ennen kaikkea rehtorin valintaa, hyvää hallintotapaa, verotusta jne. koskevissa kysymyksissä. Teoriaperusta on vahvasti läsnä kysymyksissä, joissa käsitellään mm. pedagogiikkaa ja osuuskuntaa vaihtoehtona. Näin teemat voidaan jaotella kolmeen teemaryhmään:

- Yleiset, osakeyhtiöittämiseen liitetyt odotukset: kolme ensimmäistä teemaa
- Toimintatutkimukselliset, kehittämiseen tähtäävät teemat: kolme keskimmäistä teemaa
- Teoriaperustasta nousevat, primaarikoodia ja kontingenssia koskevat teemat: kolme viimeistä teemaa

Lopuksi kannustin nostamaan esiin aiheita, joita en ollut itse huomannut. Kysymykset siis alkavat varsin yleisluontoisella, ikään kuin lämmittelykysymyksellä, ja päättyvät hyvin avoimeen kysymykseen. Toivoin tilanteista avoimia ja keskustelevia, mihin myös arvioin päässeeni. Haastatteluteemat ovat liitteessä 1.

Tein alustavia havaintoja haastatteluaineistosta jo itse haastattelutilanteessa merkitsemällä erikseen muistiin tutkimukseni kannalta ilmeisen relevantteja näkemyksiä ja tietoja. Litteroidessani ja litteroituja tekstejä lukiessani poimin esiin ne maininnat, jotka olivat tutkimuskysymyksiin ja tutkimusväitteeseen liittyviä. Käytin tässä vaiheessa eri värejä eri funktiojärjestelmien mukaisten odotusten ja näkemysten merkitsemiseen. Samalla nostin aiheita tekstinkäsittelyohjelman kommentteihin. Kunnioitin aiheen monia ulottuvuuksia sillä, että otin mukaan paljon sellaistaakin, jonka merkityksestä tutkimukseni kannalta en ollut varma.

Tämän jälkeen kiteytin ilmeisen relevantteja mainintoja odotuksiksi tai argumenteiksi, yhdistelin näitä ryhmiä ja sijoitin ne eräänlaisiin funktiojärjestelmän mukaisiin odotuslaatikoihin²²⁵. Näistä ryhmistä purin näkemykset osakeyhtiöammatikorkeakoulun vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia hahmottamaan ns. SWOT-taulukkoon. Täydensin taulukkoa osakeyhtiömuodon tarkastelusta nousseilla huomioilla. Vastaavan taulukoinnin tein osuuskunta-ammattikorkeakoulusta. Avasin taulukoiden teemat kohta kohdalta tekstissä.

Tutkimuksen käsitteellistämiseksi käytössäni oli lopulta yli puolet huoneen seinästä peittävä käsitekartta, mind map. Siinä keskeisiä käsitteitä olivat valitun teoriaperustan ydinsanat (funktiojärjestelmät, rakenteellinen kytkentä jne.), oikeushenkilöt ja -instituutiot (osakeyhtiö, osuuskunta, sopimus jne.), koulutuksen toimijat ja laitokset (opiskelijat, opettajat, ammattikorkeakoulu, yliopisto jne.), metodivalinnat sekä joukko päänsisäisiä tuottavia teemoja, mm. voiton tuottaminen, julkinen palvelu, tuotanto. Näiden välisiä yhteyksiä, yhtäläisyyksiä ja ristiriitoja kuvattiin pienemmillä teksteillä ja post-it -lapuille kirjoitetuilla huomioilla.²²⁶

225 Lähtökohtana oli Kyngäksen ja Vanhasen (1999, 6–7) esittämä aineiston abstrahoinnin malli ja siitä tehty kuvio.

226 Käsitekartasta ks. Anttila 2005, 171–172

4. Osakeyhtiö ja osuuskunta – historiaa, tarkoitusta ja taloutta

4.1 Oikeushenkilöiden luokittelua ja tyypittelyä

Tässä alaluvussa tehdään lyhyt katsaus oikeushenkilöiden luokitteluihin. Samalla arvioidaan alustavasti joidenkin oikeushenkilöiden suhdetta eri funktiojärjestelmiin ja niiden binäärikodeihin. Lopuksi perustellaan osakeyhtiön ja osuuskunnan osin erilaista käsittelyä ja rinnastetaan alaluvut yhtäläisyyksien hahmottamiseksi.

Oikeushenkilön tarkoitus on tärkein, joskaan ei ainoa organisaation identifiointiperuste, kun erilaisia organisaatioita tyypitellään ja luokitellaan oikeusjärjestelmän sisällä. Yleisesti voidaan tunnistaa kolme erilaista tarkoitusta, jotka oikeushenkilö voi asettaa perimmäiseksi tarkoitukseksi: voiton tuottaminen (for-profit), muu kuin voiton tuottaminen (non-profit) ja keskinäinen (mutual).²²⁷

Heikki Halila on jakanut oikeushenkilöiden lajit neljään ryhmään sen perusteella, ovatko ne yksityis- vai julkisoikeudellisia ja ovatko ne yhteisöjä vai säätiöitä. Näin saadaan nelikenttä yksityisoikeudelliset yhteisöt, julkisoikeudelliset yhteisöt, yksityisoikeudelliset säätiöt ja julkisoikeudelliset säätiöt.²²⁸

Halila on muiden jaottelujen ohella esittänyt yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden systematisointia sillä perusteella, onko kysymys kaupallisista vai siviilioikeudellisista organisaatioista. Tämän mukaisesti voitaisiin puhua kaupallisista yhteisöistä ja siviilioikeudellisista oikeushenkilöistä, joihin kuuluvat aatteelliset yhdistykset ja säätiölaissa tarkoitetut säätiöt. Siviilioikeudellisten oikeushenkilöiden pääasiallisena tarkoituksena ei voi olla taloudellisen toiminnan harjoittaminen.²²⁹ Olettamasäännön, voitontuottamistarkoituksen, mukaisesti osakeyhtiö on kaupallinen yhteisö, samoin osuuskunta, jonka tehtävänä on olettamasäännöksen perusteella edistää jäsentensä taloutta. Lisäksi tähän ryhmään kuuluvat avoin yhtiö ja kommandiittiyhtiö.

Jaottelu on luonteva. Osakeyhtiö ja osuuskunta ovat yleensä ensisijaisesti talouden maksaa/ei maksa -binäärikoodin kanssa oikeudellisissa puitteissa operoivia organisaatioita. Aatteellinen yhdistys puolestaan hakee ensisijaisen koodinsa politiikan, taiteen, uskonnon tai hoivan funktiojärjestelmistä. Sama koskee polyfonisuudestaan huolimatta nykymuotoista säätiötä.

²²⁷ Fici 2013, 19–20.

²²⁸ Halila 2008, 18. Halila 18–19 tosin toteaa, että oikeusjärjestys tunnistaa oikeushenkilöitä, joita ei voida luontevasti sisällyttää mihinkään näistä ryhmistä, esimerkiksi jakamattoman kuolinpesän ja konkurssipesän; oikeushenkilöoppia tärkeämpää onkin näiden tapauksessa keskittyä edustamista ja puhevallan käyttämistä liittyviin konkreettisiin kysymyksiin.

²²⁹ Halila 2008, 23.

Osakeyhtiölakia voidaan perustellusti pitää eräänlaisena yleislakina. Sitä sovelletaan kaikkiin Suomen lain mukaan rekisteröityihin yksityisiin ja julkisiin osakeyhtiöihin, ellei jossain laissa säädetä toisin. Jos erikoisosakeyhtiötä koskevissa laeissa on säännelty osakeyhtiölaista poikkeavalla tavalla samasta asiasta, sovelletaan yhtiöön ensiksi mainittua erityislakia. Tällaisia osakeyhtiöitä ovat mm. asunto-osakeyhtiö, vakuutusyhtiö, liikepankki ja eurooppayhtiö. Näissä erikoisosakeyhtiötä koskevissa laeissa on kuitenkin yleensä säännelty seikoista, joilla ei ole merkitystä tavallisissa osakeyhtiöissä.

Toisaalta osakeyhtiölain mukaisen yhtiön yhtiöjärjestyksessä voi olla määräyksiä, jotka muuttavat yhtiötä erikoisosakeyhtiön suuntaan. Tällaiseen yhtiöön voi ajatella joissakin tapauksissa sovellettavan analogisesti jotain erikoisyhtiötä koskevan lainsäädännön tulkintakäytäntöjä. Asuntoja tai kiinteistöjä hallinnoivaa muuta kuin asunto-osakeyhtiötä tai keskinäiseen kiinteistöosakeyhtiötä koskevien tapauksien ratkaisemisessa voitaisiin näin tarvittaessa käyttää tukena asunto-osakeyhtiötä koskevia oikeustapauksia esimerkiksi tilanteessa, jossa osakeyhtiölaki tai yhtiöjärjestys ei asiaa käsittele. Osakeyhtiölain dispositiivista sopimusmalliluonnetta kuvaa se, että tällaisen yhtiön yhtiöjärjestykseen voidaan ottaa asunto-osakeyhtiölain 28:3:n nimenomaisen säännöksen perusteella määräys asunto-osakeyhtiölain tai sen joidenkin säännösten soveltamisesta.

Suomessa osakeyhtiömuoto on muotti, jonka avulla on vuoden 2014 voimaan tullessa osuuskuntalaissa uudelleen muotoiltu osuuskuntaa. Tähän kysymykseen palataan alaluvussa 4.11.

Osakeyhtiö ja osuuskunta eivät saa tässä tutkimuksessa samanlaista käsitteilyä. Tutkimuskysymykset koskevat ennen kaikkea osakeyhtiötä: Mitä oikeudellisia ja muita odotuksia ammattikorkeakoulujen osakeyhtiömalliin kohdistettiin? Ovatko odotukset hyvin perusteltuja? Mitä muita seurauksia osakeyhtiömallin valitsemisesta ammattikorkeakoulun oikeushenkilöllisyydeksi voi olla?

Osakeyhtiön kehityksestä ja luonteesta esitetään piirteitä, jotka ovat valaisevia niin tutkimuskysymyksen kuin teoriaperustankin kannalta. Systeemitieteellisessä troolauksessa nuottaan jää selitysmalleja ja tulkintoja, joiden perusteita voitaisiin Mähösen ja Villan mukaisesti nimetä positivistis-konstruktivistisiksi, realistisiksi ja kommunitaarisisiksi tulkintatraditioiksi²³⁰. Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavin on kuitenkin oikeustaloustieteellinen lähestymistapa. Kiinnostavuus perustuu ennen kaikkea oikeustaloustieteen valta-asemaan yhtiöoikeudessa (ks. tarkemmin alaluku 2.1). Näin se on myös keskeinen osakeyhtiöön kohdistuvia odotuksia muovaava tulkintakehikko.

Tutkimusväitteen toinen osa, paremmaksi vaihtoehdoksi esitetty osuuskunta, saa tässä vaiheessa osakseen osin erilaisen kohtelun. Osakeyhtiön käsittelyn jälkeen tutustutaan osuuskunnan ja osuusliikkeen historiaan ja osuuskunnan ominaislaatuun erityisesti siltä osin, kuin se poikkeaa osakeyhtiöstä²³¹. Taustalla on jo alustavasti ajatus osuuskunnasta mahdollisena koulutustoimijana.

230 Mähönen & Villa 2015, 45–51.

231 Osakeyhtiötä ja osuuskuntaa yrityksenä vertaileva yleisesitys on esimerkiksi teoksessa Hiltunen

| Osakeyhtiö | Osuuskunta |
|--|---|
| 4.2 Osakeyhtiön luonteenomaisia ja keskeisiä piirteitä | 4.8 Osuuskunnan määritelmä ja keskeiset piirteet |
| 4.3 Varhaisista osakeyhtiöistä ja niiden julkisista tehtävistä | 4.9 Osuustoiminnan ja osuuskunnan synty ja kehittyminen |
| 4.4 Osakeyhtiön tarkoitus ja yritysvastuu | 4.10 Osuuskunnan tarkoitus ja tehtävät |
| 4.5 Osakeyhtiöt toimijoina ja kouluttajina lukujen valossa | 4.11 Osuuskunta Suomen oikeudessa ja yhteiskunnassa |
| 4.6 Kunnat ja kuntayhtiöt | 4.12 Osuuskunta opettajana: Englannin osuuskunnalliset trustikoulut |
| 4.7 Tapaus Adulta | |

TAULUKKO 1 OSAKEYHTIÖTÄ JA OSUUSKUNTAA KÄSITTELEVIENT ALALUKUJEN RINNASTUS.

Luvun 4 osakeyhtiötä ja osuuskuntaa koskevilla alaluvuilla on kuitenkin myös samoja tavoitteita. Taulukko 1 asettaa rinnan samaa teemaa käsittelevät alaluvut.

Kaksi alinta tapausta ovat tutkimuskysymyksiin ja -väitteeseen liittyviä erityisiä aiheita. Suomessa ammattikorkeakoulujen omistajista ylivoimaisesti suurin osa on kuntia. Tämä perustelee tarpeen käsitellä niitä ja kuntayhtiöitä omassa alaluvussaan. Toisaalta osuuskuntia on käytetty Englannissa julkisen koulutuspalvelun tuottajana. Esimerkki valottaa niitä mahdollisuuksia, joita osuuskunnan käytöllä on. Näiden jälkeen tarkastellaan vielä lyhyesti säätiötä ja säätiön pohjalta rakennettua erityistä oikeushenkilöä, julkisoikeudellista yliopistoa.

4.2 Osakeyhtiön luonteenomaisia ja keskeisiä piirteitä

Nykyaikaisen osakeyhtiön keskeiset piirteet ovat suhteellisen vakiintuneita. Monet ominaisuudet, kuten yhtiön toistaiseksi voimassa oleva luonne, mahdollisuus omistaa muita yhtiöitä ja fuusioitavuus, ovat nykyään niin itsestään selviä, että niitä ei edes erikseen yleensä mainita. Tässä alaluvussa avataan alustavasti näitä näkökulmia.

Osakeyhtiö määritellään yhtiömuodoksi, jolle on tyypillistä täydellinen itsenäinen oikeushenkilöllisyys, osakkeenomistajien rajoitettu vastuu yhtiön veloista, osakkeenomistajille kuuluva jako-osuus yhtiön nettovarallisuuteen, johdon ja omistuksen erillisyys ja osakkeiden vapaa luovutettavuus²³². Tällaisena osakeyhtiö on

& al. 2009. Osakeyhtiölain ja osuuskuntalain perusteellinen vertailutaulukko Oikeusministeriö 2012b. 232 Mähönen & Villa 2006, 29. Armour & al. tarkentavat, että kyseessä ei ole välttämättä tilanne, jossa osakkeet olisivat vapaasti myytävissä. Osakkeet ovat periaatteessa siirtokeelpoisia, mutta siirronsaajien ryhmä voi olla eri tavoin rajoitettu. Tavoitteena voi olla esimerkiksi päättäväisyyttä ja johtamista koskevien sopimusten pitävyyden varmistaminen. Yhtiöitä, joiden osakkeet ovat vapaasti luovutettavissa, kirjoittajat kutsuvat englanninkielisillä nimillä open corporation ja public corporation.

ollut olemassa vasta runsaat sata vuotta. Rajoitetusta vastuusta säädettiin Englannissa lailla vuonna 1855²³³ ja Yhdysvalloissa eri vuosina eri osavaltioissa 1800-luvun jälkipuoliskolla²³⁴.

Nämä ovat lähtökohtaisesti osakeyhtiön tyypillisiä, tunnistettavia piirteitä, vaikka niiden ilmenemistä voidaan erityistapauksissa rajoittaa. Luonteenomaisten piirteiden avulla osakeyhtiö voidaan erottaa muista yhtiömuodoista. Voitontuottamistarkoitus ei esitetyn listauksen mukaisesti kuulu osakeyhtiön välttämättömiin piirteisiin. Se näyttäisi olevan taustaoletus, causa finalis, viimekätinen tarkoitus, jota nämä tyypilliset piirteet palvelevat ja joille ne ovat alisteisia.

Osakeyhtiö voidaan tunnistaa myös toisin painotuksin. John Kenneth Galbraith kuvaa tieteellisen tutkimuksen tarpeisiin osakeyhtiön (corporation) näin: ”Sen tarkoituksena on harjoittaa liiketoimintaa aivan yksityisen ihmisen tavoin, mutta se voi lisäksi koota yhteen ja käyttää useiden ihmisten pääomaa. Sen seurauksena se voi ottaa vastuulleen tehtäviä, jotka ovat kaikkien yksityisten ihmisten saavuttamattomissa. Lisäksi se suojaa niitä, jotka tarjoavat sille pääomansa, rajoittamalla heidän vastuunsa vain heidän alun perin sijoittamaansa summaan, antamalla heille äänen yrityksen keskeisissä tapahtumissa, määrittelemällä johtajien ja virkailijoiden vallan ja vastuun ja antamalla pääoman omistajille mahdollisuuden vedota tarpeen vaatiessa tuomioistuimeen.”²³⁵ Tässä painottuu osakeyhtiö pääomayhtiönä ja yksityisen ihmisen mahdollisuudet ylittävänä toimijana.

Oikeustaloustiede pitää osakeyhtiölakia periaatteessa julkisen vallan tarjoamana mallisopimuksena, jonka tavoitteena on alentaa neuvotteluihin ja sopimiseen liittyviä transaktiokustannuksia. Osakeyhtiölaissa on kuitenkin myös pakottavia säännöksiä, joten kyseessä ei ole täydellinen malli- tai vakiosopimus.²³⁶

Olemassa olevia yhtiötä tarkasteltuaan Galbraith tulee tulokseen, että ei ole olemassa mitään yhtiötä sellaisenaan. On olemassa useita laadultaan erilaisia yhtiöitä, jotka kyllä perustuvat samankaltaiseen, mutta hyvin epämääräiseen malliin.²³⁷ Yrittäjävetoiset yhtiöt, osakkeenomistajien johtamat varhaiset korporaatiot ja ”kypsät”, teknostruktuurin hallitsevat osakeyhtiöt näyttäytyvät Galbraithille hyvin erilaisina.

On myös esitetty ajatus, että osakeyhtiömuoto on maailmanlaajuisesti muuttumassa niin, että osakeyhtiön tyypilliset piirteet toteutuvat yhä täydellisemmin ja puhtaammin.²³⁸ Osakeyhtiöllä on monia sellaisia ominaisuuksia, joita pidämme nykyään itsestään selvinä ja samalla välttämättöminä. Tällainen piirre on esimerkiksi yhtiön ”toistaiseksi voimassa oleva” luonne. Osakeyhtiöiden alkutaipaleella valtio antoi osakeyhtiömuotoiseen toimintaan vain määräaikaisen luvan. Määräaika saattoi perustua

233 Talbot 2008, 12. Tosin jo Adam Smith määritteli vuonna 1776 osakeyhtiön osuuksien vapaan luovutettavuuden, osakkaiden rajoitetun vastuun ja omistajista erillisen johdon (johtokunnan) avulla. Smith 2015, 736.

234 Bakan 2010, 22.

235 Galbraith 1968, 96.

236 Mähönen & Villa 2006, 161.

237 Galbraith 1968, 98.

238 Hansmann & Kraakman 2000, 32–33. Vuosituhannen alun optimismi hiipui talouden kriisien ja yrittäjäskandaalien myötä. Davies, Enriques, Hertig, Hopt & Kraakman 2009, 312–315.

jonkin hankkeen keston, esimerkiksi siirtomaahan tehtävään kauppamatkaan ja tästä saadun voiton jakamiseen. Vähitellen nämä määräajat pitenivät ja niitä alettiin jatkaa lähes automaattisesti.²³⁹

Toinen esimerkki on yhtiön oikeus omistaa toisen yhtiön osakkeita ja mahdollisuus fuusioitua toiseen yhtiöön. Lisäksi yhdellä ja samalla yhtiöillä on oikeus toimia monella toimialalla; rajoitukset tähän ovat harvinaisia poikkeuksia. Myöskään pääomilla ei ole mitään ylärajaa. Yhdysvalloissa kaikki nämä kysymykset saivat pitkälti nykymuotoisen ratkaisunsa New Jerseyyn lainsäädännössä 1890-luvulla. Delawaren osavaltio otti pian käyttöön vastaavan lakisäädännön. New Jerseyyn puututtua kilpailulainsäädännöllä yhtiöiden toimintavapauteen Delawaresta tuli yhdysvaltalaisen suuryhtiöiden suosikki kotipaikaksi ja samalla moderniksi luonnehditun osakeyhtiöoikeuden ”mallimaa”.²⁴⁰

4.3 Varhaisista osakeyhtiöistä ja niiden julkisista tehtävistä

Kuten alaluvussa 2.8 todettiin, organisaatiot ovat usein polyfonisia sideinstituutioita: niiden toiminta perustuu samanaikaisesti eri osasysteemiin ja koodeihin, eikä niillä ole edeltä käsin annettua primaarikoodia²⁴¹. Osakeyhtiö on jälkikäteen tunnistettavissa vastaukseksi moniin erilaisiin tilanteisiin. Osakeyhtiömuodon historiallinen synty ja kehittyminen voidaan näin nähdä eri funktioita palvelevien ratkaisujen summaamisena – tai ehkä vielä tarkemmin iterointina, jossa lopputuloksena on nykyinen, suhteellisen vakiintunut osakeyhtiömuoto.

Osakeyhtiömuodon synnystä on saatavissa monia toisiaan täydentäviä esityksiä²⁴². Valtaosa syntyä ja käyttöönottoa selittävistä tekijöistä liittyy pääomien keräämiseen, osakkeenomistajien rajoitettuun vastuuseen ja osakkeiden likvidiin luonteeseen. Tässä kuvataan joitakin näkemyksiä osakeyhtiömuodon synnystä. Tarkemmin käsitellään sitä, miten muut kuin selkeän taloudelliset tehtävät ja odotukset näkyvät osakeyhtiön historiallisissa vaiheissa.

Osakeyhtiön kannalta tarpeellisia oikeudellisia ja taloudellisia instituutioita syntyi Euroopassa monesta eri syystä. Yhtiömuodon itsessään voi ajatella olevan kanonisen, Raamatusta johdetun koronkiskonnan kiellon seurausta. Koronkiskonnaksi arvioitu käytös ei edellyttänyt kohtuuttomuutta: kielletyksi toiminnaksi katsottiin ylipäättään rahan lainaaminen korkoa vastaan niin, että lainanantaja antoi rahan lainanottajalle etukäteen sovittua korkoa vastaan. Sen sijaan sallittua oli sopia sellaisesta osakkuusjärjestelystä, jossa raha annettiin mahdollista tuottoa vastaan ilman että tietystä korvauksesta olisi sovittu. Näin jo ennen muiden funktiojärjestelmien eriytymistä uskonto vaikutti vahvasti yhtiömuodon kehkeytymiseen. Vähitellen yhteiskunnan

239 Talbot 2008, 15.

240 New Jerseyyn tavoitteena oli yhtiölainsäädännöllään houkutella yhtiöitä ja näin kerätä varoja osavaltiolle perustamismaksuina ja erilaisina veroina – missä se onnistuikin yli odotusten. Talbot 2008, 15. Delaware on ylläpitänyt asemaansa mm. käytännön kysymyksiin nopeasti reagoivalla lainsäädännöllä ja yritysoikeuteen erikoistuneella tuomioistuimella. Armour & al. 2009, 27.

241 Jalava 2013, 110–111.

242 Ks. esim. Hadden 1972; Mähönen 2001; Talbot 2008; Ferguson 2009; Bakan 2010.

taloudellisen perustan muuttuessa ja hankkeiden pääomatarpeen kasvaessa koronkiskonnan kielto rajoitettiin tilanteisiin, joissa vaadittu korko oli kohtuuton.²⁴³

Uskontoon perustuva koronkiskonnan kielto on palvellut aikansa yhteiskuntaa. Kielto lainata rahaa korkoa vastaan samanuskoiselle on Mooseksen kirjan viidennessä luvussa²⁴⁴. Aristoteles on nähnyt koronkiskonnan sosiaalista kanssakäymistä häiritsevänä ja rahan merkitystä heikentävänä käytäntönä²⁴⁵. Yhteiskunnan muuttuessa ja talouden kehittyessä rahanlainaamista koskeva säätely siirrettiin toiselle funktiojärjestelmälle, oikeudelle. Kirkolliskokousten päätösten sijaan tulivat tuomioistuinten ja lakiasäättävien elimien päätökset. Mooseksen lakia ei muutettu, siltä yksinkertaisesti otettiin tehtävä pois.

Osakkuusjärjestelyt olivat aluksi jotain tiettyä hanketta varten sovittuja. Hankkeen päättyessä yhtiökumppanit saivat takaisin sijoittamansa pääoman ja tuoton – jos kaikki sujui hyvin. Kuitenkin 1700-luvulta alkaen teollisista hankkeista tuli suurempia ja sijoituksista pysyvämpiä.²⁴⁶ Lainanantajan ja yhtiömiehen roolit etääntyivät entisestään.

Osakeyhtiöillä oli monia alkeismuotoja keskiajan Euroopassa. Näissä on tunnistettavissa jokin tai joitakin osakeyhtiön olennaisista piirteistä. Esimerkiksi Italian merenkulua harjoittavissa kaupunkivaltioissa oli yleistä jakaa laivojen omistus mää räosiin.²⁴⁷ Määräosia käytettiin myös kaivosyhtiöiden omistusjärjestelyissä. Vanhimpana yhä toimivana osakeyhtiönä on pidetty Ruotsin Stora Kopparbergin kaivosyhtiötä, jonka omistus jakautui vuonna 1288 kahdeksaan yhtä suureen osakkeeseen; Stora Ab:ksi nimensä muuttanut yhtiö fuusioitui vuonna 1998 suomalaisen Enso Oyj:n kanssa Stora Enso Oyj:ksi²⁴⁸.

Ensimmäisiksi nykyaikaisiksi osakeyhtiöiksi mainitaan usein 1500-luvun lopulla syntyneet kauppakomppaniat. Näille oli tyypillistä valtiovallan – yleensä kuninkaan - myöntämä erivapaus eli käytännössä monopoli jonkin tietyn yritystoiminnan harjoittamiseen luvassa mainituilla ehdoilla²⁴⁹. Ensimmäisenä kauppakomppaniana pidetään Englannin Itä-Intian kauppakomppaniaa. Se sai 31.12.1599 valtiovallan erivapauden harjoittaa kauppaa Itä-Intiassa. Privilegio myönnettiin alun perin 15 vuodeksi. Erivapaus muutettiin kuitenkin jo parin vuoden kuluttua toistaiseksi voimassa olevaksi niin, että sen peruuttaminen vaati kruunun erillisen päätöksen. Osakkaiden riski rajoittui usein heidän hankkeeseen tekemään sijoitukseensa, yhtiöön kerättyyn

243 Ireland 1999, 35–37; ks. myös Ferguson 2009, 35–38. Shakespeare kirjoitti paljastavan näytelmän Venetsian kauppias juutalaisesta koronkiskoja Shylockista; Dante vei koronkiskoja Jumalaisessa näytelmässä helvetin seitsemänteen piiriin omalle osastolleen.

244 “Älä peri toiselta israelilaiselta korkoa rahasta, ruoasta äläkä mistään muustakaan, mitä yleensä korkoa vastaan lainataan. Vierasmaalaiselta voit periä korkoa mutta maanmieheltäsi et. Kun noudatat näitä määräyksiä, Herra, sinun Jumalasi, siunaa sinua kaikissa tomissasi siinä maassa, jonka nyt menet ottamaan haltuusi.” Viides Mooseksen kirja, 23 luku, jakeet 20 ja 21. Raamattu 1992.

245 Aristoteles 2012, 23.

246 Ireland 1999, 38.

247 Hadden 1972, 4–5.

248 StoraEnso 2016.

249 Mähönen 2001, 298–303. Adam Smith kirjoitti kauppakomppanioiden ja osakeyhtiöiden monopolista kriittisesti vuonna 1776 (Smith 2015, 570 ja 749).

peruspääomaan. Muilta osiltaan hanke rahoitettiin ennen kaikkea yhtiön voitoilla. Omistajien henkilökohtaisen vastuun rajoittaminen mahdollisti yritystoiminnassa tarvittavan pääoman kokoamisen entistä suuremmalta joukolta ihmisiä.²⁵⁰

Englannissa vuonna 1710 perustettu The South Sea Company -nimisen yhtiön tarkoitus oli hyödyntää monopolia Etelä-Amerikan kanssa käytävään kauppaan ja perustamiskirjansa mukaisesti hoitaa näin valtion velkoja. Johtajille oli mahdollisuus rikastua yleisölle myytävien ylimääräisten osakkeiden avulla. Yhtiön omiin ostoihin ja liikkeelle laskettuihin huhuihin perustuva osakehuuma oli huomattava, vaikka itse kaupankäynti ei ollutkaan menestyksestä. The South Sea Company oli juuri laittanut liikkeelle kolmannen osakeantinsa, mutta sen menestystarinan houkuttelemat 190 vastaavanlaista, lähinnä pyramidihuijausta muistuttavaa yritystä olivat imeneet rahoitusmarkkinat kuiviksi. 24.9.1720 The South Sea Companyn pankki Sword Blade Company kaatui.²⁵¹

Pitkälti The South Sea Companyn pelastamiseksi säädetty, ensianteja rajoittava, osakkeiden vaihdantaa ja yhtiömuotoista toimintaa säätelevä ”Bubble Act” tuli yhtiön kannalta liian myöhään. Kuitenkin laista huolimatta osa puolijulkisista yhtiöistä, esimerkiksi uudet kanavayhtiöt, pystyivät säilyttämään peruskirjansa mukaiset oikeudet eikä niiden tarvinnut turvautua avoimen yhtiön tapaiseen kuplalain sääntelyn ulkopuolelle jäävään järjestelyyn.²⁵²

Lorraine Talbot toteaa, että alkuaikojen yhtiöillä oli osittain julkisiksi katsottavia tehtäviä, kuten esimerkiksi varojen kerääminen valtiolle tai yleishyödyllisten laitosten rakentaminen. Juuri tällainen tehtävä oikeutti osakkaiden rajoitetun vastuun tai yhtiön kaupallisen monopoliaseman.²⁵³ Englantilaisen sanonnan mukaisesti ”The flag followed trade”.²⁵⁴

Jeremy Bentham ehdotti 1797 köyhien ja työttömien kasvavan määrän ratkaisuksi kahtasataaviittäkymmentä teollisuustaltoa, joissa olisi ollut noin puoli miljoonaa asukasta. ”Köyhäinasioiden hoito tulisi antaa koko eteläisessä Britanniassa yhden auktoriteetin vastuulle, ja kulut tulisi maksaa yhdestä rahastosta. Tämä auktoriteetti olisi osakeyhtiö, joka voitaisiin nimetä esimerkiksi Kansalliseksi hyväntekeväisyys-yhtiöksi.”²⁵⁵ Benthamin innovatiivinen ja suurisuuntainen suunnitelma köyhyyden kaupallistamiseksi ei toteutunut.

Osakeyhtiön merkitys julkisten palvelujen tuottajana oli yhtiömuodon historian alkuaikoina useissa maissa keskeinen. Yhdysvaltojen ensimmäiset osakeyhtiöt, jotka perustettiin 1800-luvun alussa, olivat Toiviaisen mukaan luonteeltaan eurooppalaisiakin yhtiöitä selvemmin julkisoikeudellisia.²⁵⁶ Osakeyhtiöt palvelivat yhteisöä keräämällä rahoitusta kanavien ja tulliteiden rakentamiseen.²⁵⁷ Niin ikään muun muassa

250 Toiviainen 2004, 400–401.

251 Fergusson 2009, 138–139.

252 Hadden 1972, 11–12.

253 Talbot 2008, 5.

254 Rhodes 2012, 51.

255 Bentham 1797. Lainattu teoksessa Polanyi 2009, 186.

256 Toiviainen 2005, 401.

257 Ellsworth 2002, 29.

Suomessa ja Tanskassa vielä 1800-luvulla useilla osakeyhtiöillä oli yhteiskuntaa välittömästi palveleva sosiaalinen tai muu ei-taloudellinen tehtävä²⁵⁸.

Suomalaisessa osakeyhtiöoikeudessa voidaan nähdä selviä oikeuden ja politiikan eriytymisen hetkiä; keskeisiä historiallisia tapahtumia oli se, kun vuoden 1864 ”nimettömiä eli osakeyhdyskuntia koskevasta armollisesta asetuksesta” siirryttiin vuoden 1895 osakeyhtiölakiin. Edellinen normisto edellytti osakeyhtiöltä ja sen säännöiltä aina senaatin tapauskohtaista hyväksyntää (konsessioperiaate); jälkimmäisen lain aikana rekisteriviranomaisen oli hyväksyttävä osakeyhtiö yhtiörekisteriin, jos perustaminen ja asiakirjat täyttivät lain vaatimukset. Yhtiöjärjestys ja sen muutokset edellyttivät kyllä viranomaisen vahvistamista, mutta tämä ei enää ollut viranomaisen vapaassa harkinnassa.²⁵⁹

Yhtiöiden kehitys heijastui myös kieleen. Vielä Lönnotin suomalais-ruotsalaisessa sanakirjassa 1867–1880 sana yhtiö merkitsi samaa kuin ruotsinkieliset sanat *förening*, *bolag*, *association*, *kommun* ja *stat*. 1800-luvun lopulla otettiin käyttöön erilliset termit vapaaehtoisille yhteenliittymille, jotka harjoittivat liiketoimintaa tai kansalaistoimintaa; tosin yhtiö ja yhdistys käsitettiin vielä ajoittain toistensa synonyymeiksi. Opintokerhoja saatettiin kutsua lukuyhtiöiksi. Termit valtio ja keskuuskunnan ja yhteyskunnan syrjäyttäjänä yhteiskunta alkoivat vakiintua nykyiseen käyttöönsä.²⁶⁰

Englannin sana ”corporation” tulee latinan sanasta ”corpus”, jolla oli Oxford English Dictionaryn mukaan muun muassa merkitys ”body of people”, ryhmä ihmisiä jolle oli annettu oikeus toimia yksilönä. Myös sana ”universitas” viittasi ryhmään ihmisiä mutta alkoi myöhemmin tarkoittaa nimenomaan oppineiden joukkoa.²⁶¹

Galbraith ei nähnyt 60-luvun amerikkalaista suuryhtiötä pelkästään satunaisten julkisten tehtävien suorittajana. Ennen kaikkea teollisen toiminnan vaatima ennakoitavuus ja suunnitelmallisuus, mutta myös panokset tieteeseen ja koulutetun työvoiman tarve olivat vieneet siihen, että kypsästä yhtiöstä oli tullut yhä enemmän osa suurempaa hallinnollista rakennelmaa. Tämä rakennelma toimi yhteistyössä valtion kanssa niin, että ajan myötä näiden kahden välinen raja-aita katoaisi.²⁶² Yhdysvalloissa korostuu armeijan tilausten, sotateollisuuden merkitys liiketoimintaa vakauttavana, normaalista kuluttajamarkkinoista poikkeavana toimi-alana. Ennustettavuuden lisäksi tämä toiminta takaa tieteelle panostuksia, joihin yksityiset yritykset eivät lähde toimintaan liittyvän taloudellisen riskin takia. Erityisen tärkeää osakeyhtiöille on oikeusjärjestelmän turvaama autonomia, joka tarkoittaa myös organisaation suojautumista osakkeenomistajien suuntaan.

Julkisten palveluiden yksityinen tuottaminen ja yksityistäminen, mm. erilaiset ostopalvelujärjestelmät muuttavat julkisen ja yksityisen toiminnan suhdetta. Samalla osakeyhtiöt ulkoistavat toimintojaan. Päämääränä on toimintojen linjakuus ja yrityksen omaan ydinosaamiseen keskittyminen. Organisaatioilla on pyrkimys omien

258 Toiviainen 2004, 401. Toiviainen viittaa tässä Scybergsonin ja Dübeckin tutkimuksiin.

259 Kyläkallio ym. 2008, 57.

260 Kettunen 2003, 180.

261 Oxford English Dictionary 2016.

262 Ks. Galbraith 1968, 469–474.

rajojen, toimintalogiikan ja rakenteiden säilyttämiseen ja turvaamiseen²⁶³. Toimintojen karsiminen synnyttää erikoistumista sekä organisaation sisällä että sen ulkopuolella. Toisaalta yhtiöt pyrkivät vapautumaan palkkatyöhön liittyvistä taloudellisista ja oikeudellisista riskeistä.

Osakeyhtiöt tuottavat nykyäänkin erilaisia julkisia ja muita ei-taloudellisia hyödykkeitä.²⁶⁴ Monet talouden toimintaan kiinteästi liittyvät tehtävät on mielletty samalla julkisiksi palveluiksi. Esimerkiksi pankkien keskeiseksi tehtäväksi on katsottu taloudellisten resurssien jakaminen, joka jo itsessään ylittää yksityisen liiketoiminnan rajat. Peruspankkipalveluja koskee sopimuspakko: pankin on tarjottava näitä jokaiselle kansalaiselle. Sopimuspakon perustana ovat tällöin perusoikeuksien turvaamat perustarpeet²⁶⁵. Samalla talletus- ja antolainautointi ja näitä vastaavat palvelut on monissa maissa vapautettu arvonlisäverosta, koska taustalla ei ole muiden yritysten tapaan arvonlisäyksen tuottaminen. Valtiot ovat myös taanneet yksityishenkilöiden pankkitalletuksia säädettyihin ylärajoihin saakka.²⁶⁶ Tämä kaikki kuvaa pankkitoiminnan poikkeuksellista, puhtaan liiketalouden ulkopuolelle ulottuvaa tehtävää. Vastavanlainen arvio voidaan tehdä vakuutustoiminnasta.

Osakeyhtiön historian lyhyt tarkastelu on vihje siitä, miten erilaisista aineksista osakeyhtiö on syntynyt ja miten monenlaisia funktioita hoitamaan osakeyhtiömuoto on eri historiallisissa vaiheissa ja eri yhteiskunnallisissa tilanteissa valjastettu. Historian erilaiset valintatilanteet muistuttavat muutosprosessien kontingentista luonteesta. Osakeyhtiölle on vuosisatojen aikana annettu erilaisia tuotannollisia, tieteellisiä, valtapoliittisia, fiskaalisia ja muita tehtäviä. Samalla modernin osakeyhtiön toiminnan tarkoitukseksi on kiteytynyt OYL 1:5:n ilmaisema voiton tuottaminen osakkeenomistajille.

4.4 Osakeyhtiön toiminnan tarkoitus ja yritysvastuu

4.4.1 Osakeyhtiölaki osakeyhtiön tarkoituksesta

Vallitsevan oikeustaloustieteellisen ajattelun mukaisesti osakkeenomistajilla on suurin kiinnostus siihen, että yritys ei mene konkurssiin. Tähän on syynä heidän haavoittuva residuaaliasemansa: he saavat omansa pois yhtiöstä vasta sen jälkeen, kun kaikkien muiden tahojen valtion, työntekijöiden, alihankkijoiden, muiden tavaroiden, palveluiden ja tuotantontekijöiden toimittajien jne. vaateet ovat etuoikeusjärjestyksen mukaisesti tulleet hoidetuksi. Vastaavasti juuri osakkeenomistajilla on suurin tarve kasvattaa yrityksen varallisuutta. Tämä on tapa pienentää kuvattuun residuaaliasemaan liittyvää riskiä.²⁶⁷

²⁶³ Jalava 2013, 159.

²⁶⁴ Erikoisia julkishyödykkeen tapaisia tuotteita ovat suurten amerikkalaisten luottoluokittajien Standard & Poor's (Standard & Poor's Financial Services LLC), Moody's (Moody's Investors Service, Inc.) ja Fitch (Fitch Ratings Inc.) luottoreititukset, jotka ovat käytännössä velkakirjoja liikkeelle laskevien velanottajien tilaamia ja maksamia palveluja. Ks. tästä esimerkiksi Eskelinen & Sorsa 2011, 322.

²⁶⁵ Pöyhönen 2000, 108.

²⁶⁶ Eskelinen & Sorsa 2011, 322–323.

²⁶⁷ Mähönen & Villa 2006, 78.

Juuri osakkeenomistajan residuaaliasema on se piste, jota käyttäen voiton tuottaminen – voiton valistunut maksimointi osakkeenomistajille – on nostettu osakeyhtiön tarkoitukseksi. Niinpä suomalaisen osakeyhtiön toiminnan tarkoitus on osakeyhtiölain OYL 1:5 ensimmäisen lauseen mukaan voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Tarkoitus voi olla jokin muukin, mutta siitä on silloin erikseen mainittava yhtiöjärjestyksessä. Osakeyhtiölain voi ajatella rakennetun voitontuottamistarkoituksen ympärille.

Jos yhtiön tarkoitus on muu kuin voiton tuottaminen, tulee sen ottaa tämä huomioon muutenkin kuin ilmoittamalla poikkeaminen OYL 1:5 ensimmäisen lauseen oletettasäännöksestä. Yhtiöjärjestykseen tulee OYL 13:9:n perusteella ottaa määräykset siitä, miten yhtiössä menetellään osingonjaon suhteen, miten varat jaetaan, kun osakepääomaa tai sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoa alennetaan, mitkä ovat käytännöt kun hankitaan tai lunastetaan omia osakkeita ja miten käy yhtiön varoille, kun yhtiö puretaan.

Voitontuottamistarkoitus on siis kirjattu lakiin, samoin kuin velvollisuus kertoa poikkeamisesta yhtiöjärjestyksessä, mikäli tästä poiketaan. Tämän tarkoitus on varmistaa se, että sijoittajat ja uudetkin osakkeenomistajat tietävät yhtiön päämäärän. Myös verottaja ja erilaisissa kaupallisissa suhteissa olevat toimijat päämiehet, alihankkijat jne. lähtevät yleensä siitä oletuksesta, että yritys toimii voitonthankkimistarkoituksessa.

Hallituksen esityksessä osakeyhtiölaiksi (HE 109/2005 vp., s. 39) todetaan, että yhtiön toiminnassa on kaikissa tilanteissa tavoiteltava laissa ja yhtiöjärjestyksessä määritellyn tarkoituksen toteuttamista sekä pyrittävä toiminnan jatkuvuuteen, mikä puolestaan turvaa myös velkojien oikeuksia. Vaatimus ”kaikissa tilanteissa” näyttäisi antavan tarkoitussäännökselle suojan erilaisia poikkeamisperusteita ja -käytäntöjä vastaan. Tavoittelu ei kuitenkaan sulje pois muita päämääriä. Samalla rinnalle nostetaan yhtiöoikeudellisesti tärkeät periaatteet toiminnan jatkuvuudesta ja velkojien oikeuksien turvaamisesta.

Milton Friedmanin mukaan yrityksen tehtävä on osakkeenomistajien varallisuuden maksimointi vallitsevan lainsäädännön puitteissa²⁶⁸. Pyrkimys voiton tuottamiseen kaikissa tilanteissa ei merkitse samaa kuin voiton tai varallisuuden maksimointi tai edes voiton optimointi. Edes valistunut voiton tai arvon maksimointi ei kerro kaikkea sijoittajan preferensseistä. Sijoittaja haluaa voittoa, mutta se ei sulje pois eettisiä motiiveja sijoitukselle²⁶⁹.

Mähönen ja Villa viittaavat uutta osakeyhtiölakia koskevaan hallituksen esitykseen ja myös vuoden 2006 Yhdistyneen kansakunnan Companies Actiin ja määrittelevät näiden avulla valistuneen voitonmaksimoinnin osakeyhtiön tarkoitukseksi. Siinä osakeyhtiön yhteiskuntavastuu toteutuu toisaalta erityislainsäädännön, erityisesti vero-, ympäristö- ja työlänsäädännön puitteissa, toisaalta yleisen mielipiteen ja julkisen kuvan myötä. Yhteiskuntavastuun toteuttaminen ei kuitenkaan voi sivuuttaa voiton tuottamisen tarkoitusta.²⁷⁰

268 Ks. Mäkinen & Kourula 2008, 95–95.

269 Nyström & Rajajärvi 2015, 710.

270 Mähönen & Villa 2015, 349–352.

Osakeyhtiön toiminnan tarkoitus voi toteutua myös niin, että yhtiö antaa osakkeenomistajilleen oikeuden käyttää omaisuuttaan tai saada yhtiön tuotteita tai palveluksia käypää hintaa alemmalla, yleensä omakustannushinnalla.²⁷¹ Tällainen järjestely on kyseessä mm. edellä kuvatuissa kunnallisissa energiayhtiöissä. Osakeyhtiön tarkoituksiksi voidaan kirjata esimerkiksi edullisten hyödykkeiden tuottaminen osakkeenomistajille; tällainen osakeyhtiö on osuuskunnan kaltainen²⁷².

Taloussysteemiteoreettisesti kyse maksaa / ei maksaa binäärikoodista: maksaako asiakas hinnan, maksetaanko työntekijöille palkka, alihankkijoille ja päämiehelle sopimusmaksu, valtiolle vero ja lainanantajille korko ja lyhennys ja tietysti maksetaanko myös omistajille voitto. Yrityksissä toimivat pystyvät yleensä hyvin hallitsemaan tätä mutkikasta tuotannon ja talouden kokonaisuutta.

4.4.2 Osakeyhtiön muut tehtävät ja tarkoitukset

Arkikokemuksemme ja -ajattelumme tarjoavat osakeyhtiön tehtäväksi sekä käyttöesineiden ja hyödyllisten palvelujen tuottamisen että asiakkaiden laskuttamisen ja työntekijöille ja osakkeenomistajille maksamisen. Osakeyhtiö tuottaa siis käyttöarvoja ja kerää ja jakaa rahaksi muuttunutta ”puhdasta” arvoa. Osakeyhtiö on sekä ”tehdas” että ”pankki”: kaikissa toimivissa yhtiöissä on tuotantoa ja taloutta.

Muu toiminnan tarkoitus määritellään yhtiöjärjestyksessä, ja tämä taas on perustajien, yleensä tulevien osakkeenomistajien laatima ja näiden muutettavissa oleva. Näin osakeyhtiössä näyttäisi aina olevan kyse osakkeenomistajien intressistä – olipa tämä voiton tavoittelu tai filantrooppinen auttamisen halu tai jokin muu.

Kuten Mähönen ja Villa toteavat, tilanne on hankalampi silloin, kun yhtiön todellinen tarkoitus on peitelty. Yhtiöjärjestykseen ei ole otettu poikkeavaa tarkoituksäännöstä, mutta yhtiön johto toteuttaa jotain muuta kuin voiton tuottamisen tarkoitusta. Tällaisia voivat olla julkisen vallan poliittiset intressit, työntekijöiden yritykseltä saamien etujen maksimointi, ympäristön maksimaalista suojelua tai esimerkiksi voiton käyttämistä urheiluseurojen tukemiseen.²⁷³ Tähän liittyy ns. palatsi-ilmiö, jossa yrityksen johto käyttää yhtiön ilmoitetun tarkoituksen vastaisesti yrityksen varallisuutta esimerkiksi johdon käytössä olevien lomakiinteistöjen ja edustustilojen hankintaan. Myös imperiumin rakentaminen, yrityksen koon ja markkinaosuuden kasvattaminen lähinnä johdon oman vallan kasvattamiseksi ja sosiaalisen aseman korostamiseksi kuuluvat usein tähän ryhmään. Näissä tapauksissa yhtiön käytännön tarkoitusta ei määritä laki, osakkeenomistajat yhtiöjärjestyksessä tai muuten, hyvä hallintotapa tai yhteiskuntavastuu.²⁷⁴

Vaikka osakeyhtiölle olisi OYL 1:5 toisen lauseen mukaisesti tai suoraan erityislailla päätetty muu tehtävä kuin voiton tuottaminen osakkeenomistajille, pyrkii osakeyhtiö organisaationa vähintään välttämään tappiota eli käytännössä tuottamaan

²⁷¹ Kyläkallio ym. 2008, 69.

²⁷² Mähönen & Villa 2015, 353.

²⁷³ Mähönen & Villa 2006, 83.

²⁷⁴ Lisäksi osakeyhtiötä – kuten mutakin yrityksiä – voidaan käyttää toteuttamaan tai peittämään selkeän rikollista toimintaa, joka voi olla esimerkiksi rahanpesua tai veronkiertoa.

voittoa. Osakeyhtiön rakenteet palvelevat tätä tavoitetta. Raha on osakeyhtiön mediumi ja sen olemassaolon välttämätön edellytys. Varmistamalla rahan riittävyyden osakeyhtiö varmistaa omaa olemassaoloaan ja autopoiesiaan.

Jo pitkäänkin toimineen yhtiön osakkeenomistajat voivat ottaa yhtiöjärjestykseen uuden tarkoitussäännöksen yhtiöjärjestyksestä muuttamalla. Muutokseen riittää normaalitapauksessa OYL 5:27.2:n mukainen määränemmistö²⁷⁵.

Päämies-agenttisuhte on sopimussuhde, jossa päämies solmii sopimuksen määrätyn tehtävän hoitamisesta agentin kanssa. Tehtävän toteuttamista koskevat päätökset jäävät agentin tehtäväksi. Päämies-agentti-ongelmalla tarkoitetaan taloustieteessä tilannetta, jossa päämies palkkaa agentin toimimaan puolestaan epätäydellisen tai epäsymmetrisen informaation vallitessa. Päämies yrittää saada alaisensa toimimaan tahtomallaan tavalla: työskentelemään parhaan kykynsä mukaisesti päämiehen tar koittaman yrityksen tarkoituksen toteuttamiseksi. Agentilla on kuitenkin paremman tiedon ja yhtiöoikeudellisen aseman takia mahdollisuudet ajaa omia intressejään, jotka voivat olla päämiehen etujen vastaisia²⁷⁶.

Yhtiöoikeudessa ajatellaan, että yhtiön johto – hallitus, toimitusjohtaja, mahdollisesti muut johtajat – ovat kuvatulla tavalla osakkeenomistajien agentteja. Osakkeenomistajilla on käytössään erilaisia menetelmiä, mm. kannustimia ja valvontamekanismeja sen varmistamiseksi, että johto toimii osakkeenomistajien taloudelliseksi hyödyksi määritellyn yhtiön edun mukaisesti. Viime kädessä riski toiminnasta on kuitenkin osakkeenomistajilla.²⁷⁷

Mähönen ja Villa esittävät, että tämän perusrelaation lisäksi yhtiössä on kaksi muutakin päämies-agenttisuhdetta, nimittäin vähemmistöosakkeenomistaja – määräävä osakkeenomistaja -relaatio ja muut sidosryhmät (velkojat, työntekijät, asiakkaat) – yhtiö (osakkeenomistajat) relaatio. Kaikkiin näihin suhteisiin liittyy myös opportunistisen käyttäytymisen riski.²⁷⁸

Tarkastelu laajenee edelleen yritys vastuuseen ja sen perustana olevaan, pitkälti R. Edward Freemanin kehittämään sidosryhmäteoriaan²⁷⁹. Laajan yritys vastuun historiallinen ilmentymä Suomessakin on ollut ruukin- ja muiden teollisuuspatruunoiden huolehtiminen työläisten ja näiden perheiden asumisesta, terveydenhuollosta, koulutuksesta ja muusta sosiaalisesta hyvinvoinnista ja turvallisuudesta²⁸⁰. Tällainen

275 OYL 14:7 mahdollistaa yhtiöjärjestyksen määräyksen, jossa yhtiön velkojilla on oikeus velkojien suoja menettelyssä vastustaa esimerkiksi yhtiöjärjestyksen tarkoituks mää räyksen muuttamista tai siitä poikkeamista.

276 Ks. Adam Smithin näkemys aiheesta vuodelta 1776: ”...koska sellaisten yhtiöiden johtajat käyttävät omien rahojensa sijasta muiden ihmisten rahoja, lie nee turha kuvitella, että he seurasivat niiden käyttöä yhtä valppaina ja huolellisesti kuin yksityiset lii kekumppanit monesti pitävät silmällä omia rahojaan.” Smith 2015, 736.

277 Mähönen & Villa 2006c, 48.

278 Mähönen & Villa 2006, 88–89.

279 Kokoava esitys sidosryhmäteoriasta ja sen kehityksestä ks. Clarke 1998, 89–201.

280 Kustaa H. J. Vilkuna (2002, 169–177) kuvaa ruukin patruunoiden vallan toista puolta: näiden talonpoikia ja säätyläisiä alistavia toimia, mm. harjoitettua pankkiiritoimea, papistoa alistavaa ruukin seurakuntien perustamista ja ennen kaikkea väkivaltaisten rangaistusten käyttöä niin ruukin virkailijoihin ja mestareihin kuin kisälleihin ja piikoihinkin.

patruunatalous on varhainen yhdistelmä laajaa yritysvastuuta ja minimivaltiota. Patruunatalouden muut kuin puhtaan taloudelliset tehtävät siirtyivät sittemmin ennen kaikkea kunnille.

Nykyään laajan yritysvastuun ilmentymiä ovat yhtiöiden julkilausutut missiot ja arvojulistukset. Missio kuvataan yrityksen toiminta-ajatuksiksi, sen olemassaolon syyksi. Mission ajatellaan vastaavan kysymykseen siitä, mitä organisaatiossa halutaan pysyvästi tehdä ja mihin yritys haluaa pidemmällä aikavälillä päästä. Missio liittyy vahvasti yrityksen perustarkoitukseen ja sen ydintoimintaan. Samoin sen on tarkoitus kertoa yrityksen roolista ja tehtävästä yhteiskunnassa. Laaja yritysvastuu on muotoiltu myös yrityskansalaisuudeksi, jossa niistä tulee yhteiskunnan avoimesti poliittisia toimijoita²⁸¹.

Sekä Friedmanin libertaristisen näkemyksen että Freemanin sidosryhmäteorian ja yleensäkin laajan yritysvastuun on sanottu olevan jännitteisessä suhteessa julkisen palveluntuotannon ja hyvinvointivaltiomallin kanssa. Toisaalta juuri libertarismi tarjoaa vastuuta likeyrityksille julkisten sosiaalisten ja poliittisten organisaatioiden ja instituutioiden sijaan.²⁸² Kysymys on siitä, miten ja mitä periaatteita noudattaen yhteiskunnallisesti tärkeiksi katsottujen tehtävien hoitaminen on jaettu eri toimijoiden kesken. Samalla pyritään ratkaisemaan kysymystä pakottavan valtiollisen säätelyn ja vapaaehtoisen itsesäätelyn suhteesta.

Jukka Mäkelä ja Arno Kourula (2008) ovat tutkineet yritysvastuusta ja yrityskansalaisuudesta käytyä keskustelua. He saavat näkyviin ”moraalisen työnjaon” nelikentän, jossa muuttujina ovat toisaalta libertarismi ja liberaali tasa-arvo, toisaalta kapea ja laaja yritysvastuu. Minimivaltiota kapealla yritysvastuulla edustaa nelikentässä Milton Friedman ja Björn Wahlroos, laajalla yritysvastuulla esimerkiksi patruunatalous. Hyvinvointivaltiota kapealla yritysvastuulla edustaa varhainen suomalainen hyvinvointivaltio. Pohjoishämäläisen Mäntän hyvinvointipalvelujen ”ulkoistus” A. Serlachius -yhtiöstä kunnalle kuvaa tähän johtanutta prosessia. Hyvinvointivaltion ja laajan yritysvastuun yhdistelmän osalta Mäkelä ja Kourula viittaavat presidentti Halosen puheeseen vuoden 2008 valtiopäivän avajaisissa.

Mäkelä ja Kourula tulkitsevat kirjoituksessaan John Rawlsin liberaalia tasa-arvoteoriaa. Tässä toimijoiden moraalinen valvutuneisuus ja vapaaehtoisten paikallisten sopimusten kunnioitus ei riitä, jos tavoitteena on toteuttaa keskeisiä liberaaleja arvoja. Tarvitaan rakenteita, jotka takaavat yhtäläiset ja laajat vapausoikeudet ja samalla yhtäläiset mahdollisuudet ja taloudelliset resurssit.²⁸³

Yrityksen kannalta julkisen palvelutuotannon supistaminen voi merkitä myös markkinoiden avautumista niin julkisyhteisöjen kustantamille ostopalveluille kuin suorillekin yksityisille palveluille. Osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena ei voine olla mikä tahansa kansallisvaltiolle perinteisesti asetettu tehtävä. Tosin presidentti Ahtisaaren johtaman Crisis Management Initiative r.y.:n voisi hyvin mieltää ja muuttaa Ahtisaaren ja yhdistyksen valikoidun jäsenistön omistamaksi osakeyhtiöksi helpommin

281 Mäkinen & Kourula 2008, 94.

282 Mäkinen & Kourula 2008, 95.

283 Mäkelä & Kourula 2008, 97–100.

kuin laajapohjaiseksi kansanliikkeeksi. Edes valtioiden väliset suhteet ja kriisinhallinta eivät enää ole valtioiden ja näiden muodostamien yhteisöjen yksityisaluetta.

OYL:ssa todettu osakeyhtiön toiminnan tarkoitus, voiton tuottaminen osakkeenomistajille, asettaa rajat agentiksi käsitetyn yhtiön johdon toiminnalle. Kuitenkin erilaiset johdon hankkeet, esimerkiksi usein yhtiön kannalta kannattamattomiksi osoittautuvat yritysostot perustellaan voiton tuottamisella ja yhtiön arvon kasvattamisella, vaikka tosiasiallisesti kyse olisi esimerkiksi aikaisemmin mainitusta imperiumin rakentamisesta.

Voidaan myös kysyä, kenellä on osakeyhtiössä perinteisesti omistusoikeuteen liitetty valta määrätä omistuksen kohteen käytöstä ja viime kädessä yhtiön tarkoituksesta. Kehittyneiden rahoitusjärjestelmien ja mm. kovenanttikäytäntöjen myötä tämä valta näyttäisi siirtyneen yhä useammin lainanantajalle. Ylipäättään osakkeenomistajan ja lainanantajan asema ei todellisuudessa ole niin erilainen kuin muodollinen erottelu antaisi ymmärtää²⁸⁴. Agenttiteorian mukaisesti voidaan esittää, että osakeyhtiön sopimusvelkoja voi tietyissä tilanteissa olla yhtiön johdon päämies.²⁸⁵

Miten määritellään niiden osakeyhtiöiden tarkoitus, joiden yhtiöjärjestyksissä on voitontuottamistarkoitus nimenomaisesti poistettu tai joiden osalta lain-säädannössä nimenomaisesti edellytetään, että ne eivät saa tavoitella voittoa? Jos voitontuottaminen liittyy tilanteisiin, joissa yhtiö on oikeuden ja talouden yhdistävä välittäjäinstituutio tai polyfoninen organisaatio, tulisiko ammattikorkeakoululle antaa vastaavasti oikeuden ja pedagogian liittävä tarkoitus ja vastaavat ”residuaalioikeudet”? Koulutusjärjestelmän tarkoitus on aikaisemmin kuvatulla tavalla tuottaa osaamista ja asenteita muiden funktiojärjestelmien käyttöön ja lisäksi tuottaa tulevia opettajia. On siis etsittävä ryhmä, joilla on suurin intressi prosessin onnistumisesta. Tähän tehtävään ovat omistajien lisäksi tarjolla yhteiskunta yleisemmin tai selkeästi tunnistettavana ryhmänä opiskelijat.

4.4.3 Yhtiön edusta

Petri Mäntysaari on ottanut keskusteluun yhtiön tarkoituksesta ja voiton tuottamisesta taloustieteeseen perustuvan näkemyksen. Hän nostaa osakeyhtiölain keskeiseksi periaatteeksi voitontuottamistarkoituksen ohitse yrityksen eduksi tulkitun yhtiön edun, jota yhtiön johdon on OYL 1:8:n mukaan huolellisesti toimien edistettävä. Perusteluita tälle nostolle on useita. Saksassa johdon velvollisuus edistää yrityksen etua on hyvää hallintotapaa koskevan säätelyn keskiössä. Saksan teollisuuden menestyksen perustana onkin pitkäaikaisista tutkimus- ja kehitysinvestoinneista huolehtiminen. Sen sijaan niissä Euroopan maissa, joissa on keskitytty lyhytjänteiseen voitonmaksimointiin, on teollisuustuotannon osuus alentunut alentumistaan.²⁸⁶ Pankkikriisin syyksi hän näkee väärin tavoitteiden ajamisen ja lyhytnäköisen toiminnan, jota ohjattiin epäonnistuneilla palkkiojärjestelmillä.²⁸⁷

284 Ks. lisää aiheesta esim. Ireland 1999, 33.

285 Näin Lautjärvi 2015, erityisesti käytettäessä velkapohjaisia välipääomarahoitusinstrumentteja.

286 Mäntysaari 2013, 579–580.

287 Mäntysaari 2013, 580.

Mäntysaari kääntää voitontuottamistarkoituksen ikään kuin nurin. Hän esittää, että osakkeenomistajien koko olemassaolo ja funktiot ovat perusteltavissa yrityksen edulla. Mutta päinvastoin kuin luotonantajat osakkeenomistajat eivät aina ole rahoittajia: esimerkiksi pörssiyhtiön osakkeen ostaja ei yleensä rahoita yhtiötä ollenkaan, vaan kauppahinta menee kokonaan osakkeen myyjälle. Sen sijaan osakkeenomistajat tuottavat yhtiön toiminnan kannalta tärkeitä liitännäispalveluja²⁸⁸. Näitä ovat mm. vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen kustannusten laskeminen, kannattavuuden valvonta ja yrityksen toiminnan valvonnan ja johtamisen erottaminen. Mäntysaari luettelee esimerkinomaisesti muitakin liitännäispalveluja, joita yhtiö saa joko kaikilta tai joiltakin osakkeenomistajilta. Perheyritysten menestys perustuu nimenomaan näiden liitännäispalvelujen laatuun ja osakkeenomistajien synnyttämien kustannusten kohtuullisuuteen.²⁸⁹

Jotta yritys saisi näitä liitännäispalveluja riittävän edullisesti, tulee sen vähentää – rahoitusteorian mukaisesti – osakkeenomistajien riskiä. Tähän tavoitteeseen osakeyhtiölaissa on monia menetelmiä. Näitä ovat mm. osakkeiden vaihdannan vapaus, osakkeenomistajien yhdenvertainen kohtelu, osakkeenomistajien oikeus osallistua yhtiön hallintoon, yhtiön toiminnan perustuminen lakiin ja yhtiöjärjestykseen – ja yhtiön OYL 1:5:n ensimmäisen lauseen mukainen voitontuottamistarkoitus. Voittoa tuottavan yhtiön on mahdollista onnistua kilpailussa, tappiollinen yhtiö ei selviä kovin pitkään.²⁹⁰

Kuitenkaan kaikissa yhtiöissä ei voittokannustinta tarvita. OYL 1:5:n toinen lause antaa mahdollisuuden päättää asiasta toisin kirjaamalla voitontuottamistarkoituksen puuttuminen – tai muu tarkoitus – yhtiöjärjestykseen. Voitontuottamistarkoituksen puuttuminen onkin ammattikorkeakoululain ja opetus- ja kulttuuriministeriön lupaehtojen mukaisesti kirjoitettu ammattikorkeakouluosakeyhtiöiden yhtiöjärjestyksiin. Osakkeenomistajat ovat valmiita sijoittamaan varoja yhtiöön, tai yhtiön osakkeisiin, ilman tätä tarjolla olevaa rahoitusriskiä alentavaa suojaa. Tämä ei kuitenkaan poista tarvetta pitää toimintaa taloudellisesti kestävällä pohjalla. Yhtiön johdon velvollisuus on huolehtia tästä ja mahdollistaa näin ammattikorkeakoulutoiminnan pitkäjänteisyys. Tätä edellyttävät jo pedagogiset rakenteet jokaisen oppilaan kohdalla useita vuosia kestävä koulutus ei ole sovitettavissa yhteen jokavuotisen taloudellisen tuloksen maksimoinnin saati kvartaalitalouden pelisääntöihin.

Edellä kuvattu tulkinta ei tarkoita sitä, etteikö osakeyhtiön voitontuottamistarkoitus olisi keskeinen, modernia osakeyhtiötä kuvaava ja myös OYL:n rakennetta ohjaava tekijä ja oikeuspoliittinen valinta. Systeemitteorian valossa ajatus yhtiön edun ensisijaisuudesta on kuitenkin kiinnostava. Osakeyhtiö – tai mikä tahansa organisaatio – toteuttaa oman rakenteensa ja ohjelmiensa mukaisia organisaation jatkuvuutta turvaavia operaatioita. Osakeyhtiö pyrkii tuottamaan toiminnallaan voittoa, vaikka lainsäätäjäksi olisi tämän erityislailla tai osakkeenomistajat yhtiöjärjestyksessä

288 Varsinkin kuntaomistajat ovat ammattikorkeakouluille tärkeitä työelämälähtöisen opetuksen harjoituspaikkojen ja projektien tarjoajia.

289 Mäntysaari 2013, 590–591.

290 Mäntysaari 2013, 592.

nimenomaisesti torjuneet. Voitontuottamistarkoitus voi olla niin vahvana osakeyhtiön organisaation itseyttämisessä, että muu ensisijainen tarkoitus sivuutetaan organisaation päätöksenteossa.

4.4.4 Rajoitettu vastuu, pääoman pysyvyys ja julkisuus

Osakkeenomistajien rajoitettu vastuu yhtiön sitoumuksista on yksi osakeyhtiöoikeuden keskeisistä periaatteista. Omaan pääomaan sijoittaneet osakkeenomistajat kantavat ainoastaan riskin ko. pääoman menettämisestä. Tämä periaate on myös kirjattu Suomen osakeyhtiölain 1:2.2:een: osakkeenomistajat eivät vastaa henkilökohtaisesti yhtiön velvoitteista. Rajoitetun vastuun on ajateltu toimivan osakeyhtiön pääoman pysyvyyden vastinparina²⁹¹. OYL 1:3 on nimeltään Pääoma ja sen pysyvyys. Pykälässä todetaan, että yhtiöllä on osakepääoma, ja määrätään yksityisen osakeyhtiön vähimmäisosakepääomaksi 2 500 euroa ja julkisen osakeyhtiön vähimmäisosakepääomaksi 80 000 euroa. Lisäksi pykälässä on toteamus, että yhtiön varoja voidaan jakaa vain siten kuin laissa säädetään.

Osakeyhtiö voi kuitenkin jatkaa toimintaansa ylivelkaantuneena niin, että sen oma pääoma on negatiivinen – jolloin osakepääomasta ei ole enää mitään jäljellä. Lisäksi kaikki pääomasijoitukset, esimerkiksi osakeanneista saatavat maksut, on yhtiön perustamisen jälkeen mahdollista tehdä sijoitetun vapaan pääoman rahastoon. Osakeyhtiöstä ei voi kuitenkaan tehdä yksityisottoja henkilöyhtiöiden tapaan, vaan yhtiön varallisuuden jakaminen osakkeenomistajille on sallittua vain osakeyhtiölain menettelytapoja noudattaen ja maksukykyyskriteerin huomioiden. Toisaalta rajoitettu vastuu on osuuskunnan jäsenten osalta toteutettu osakeyhtiötä vastaavalla tavalla, vaikka osuuskunnan osuuspääoma on osuuskuntalain 1:3.1:nkin mukaisesti vaihtuva.

Osakkeenomistajien rajoitetun vastuun vastapainona voi luontevammin pitää yhtiölle asetettuja julkisuusvaatimuksia. Tätä tukee myös osakeyhtiömuodon historiallinen kehitys²⁹². Osakeyhtiömuodon taloudelliseen, oikeudelliseen ja poliittiseen ulottuvuuteen voidaan näin liittää myös julkinen.

Osakeyhtiön on perustamisvaiheessa tehtävä kaupparekisteriin perusilmoitus, jossa on mainittava mm. yhtiön toiminimi, toimiala, kotipaikka, osoite, osakepääoma, osakkeiden lukumäärä niitä koskevia muita tietoja, hallituksen jäsenten ja mahdollisten toimitusjohtajan, hallintoneuvoston jäsenten ja tilintarkastajien jäsenten tiedot, yhtiön edustajien tiedot ja tilikausi. Kaupparekisterilain 1.3 §:n nojalla on jokaisella puolestaan oikeus saada tietoja rekisteriin tehdyistä merkinnöistä ja siihen kuuluvista rekisteriviranomaisen tai paikallisviranomaisen hallussa olevista asiakirjoista. OYL 3:17.1:n mukaan osakeluettelo ja osakasluettelo on pidettävä yhtiön pääkonttorissa jokaisen nähtävänä. Jokaisella on oikeus kulut korvattuaan saada jäljennös osakeluettelosta ja osakasluettelosta tai niiden osasta. Lisäksi osakeyhtiön on ilmoitettava tilinpäätös ja toimintakertomus rekisteröitäviksi kahden kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta (OYL 8.10.1).

291 Villa 2006, 35, alav. 104.

292 Hadden 1972, 16–17. Myös anglosaksisessa osakeyhtiön nimessä oleva limited liability nimenomaisesti julkistaa vastuunrajoituksen ottamatta kantaa esimerkiksi pääoman pysyvyyteen.

Arvopaperilaki laajentaa julkisesti noteeratun osakeyhtiön julkistamisvelvoitetta huomattavasti. Keskeistä tässä on osakkeilla ja muilla liikkeelle lasketuilla arvopapereilla käytävän kaupankäynnin julkisuus ja näiden hintaan vaikuttavien tietojen jatkuva julkistamisvelvollisuus. Tälle julkisuudelle on ominaista, että se ei toteudu julkista rekisteriä pitävän viranomaisen välityksellä, vaan se on järjestetty toisaalta markkinapaikkana toimivan arvopaperipörssin puitteisiin, toisaalta käyttämällä suoraan keskeisiä tiedotusvälineitä.

4.4.5 Oikeushenkilöllisyydestä

Osakeyhtiölain 1:2.1:n mukaan osakeyhtiö on osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröimisellä. Osakeyhtiön oikeushenkilöllisyys merkitsee oikeuskelpoisuutta: yhtiöllä voi olla oikeuksia ja velvollisuuksia. Lisäksi se merkitsee toimikelpoisuutta: osakeyhtiöllä on kyky itse määrätä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Osakeyhtiö on osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö ja sen varallisuus on erillään osakkeenomistajien varallisuudesta. Osakkeenomistajien velkoja ei voida periä osakeyhtiöltä, eikä osakeyhtiön velkoja osakkeenomistajilta²⁹³. OYL 1:8 toteaa, että yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua²⁹⁴. Yhtiö nähdään osakkeenomistajista erillisenä toiminnan hyödyn saajana.

Yhtiöiden oikeushenkilöllisyys on varsin uusi ilmiö. Common law –maissa osakeyhtiöiden vakiintumisen perustana voidaan pitää kahta tunnettua oikeustapausta. Yhdysvaltojen perustuslakiin hyväksyttiin kongressissa vuonna 1866 14. lisäys, jonka tarkoituksena oli suojella vapautettuja orjia ja taata heille Yhdysvaltain kansalaisuus. Tapauksesta Santa Clara County v. Southern Pacific Railroad Company vuodelta 1886 tuli ennakkotapaus käytännölle, jossa 14. lisäyksen vedottiin osakeyhtiöiden oikeushenkilöllisyyden nauttiman lain suojan perustana.²⁹⁵

Vastaavasti Englannissa oppi osakeyhtiön oikeushenkilöllisyydestä vakiinnutettiin tapauksessa Salomon v Salomon & Co Ltd (1896). Siinä parlamentin ylähuone päätti yksimielisesti, että maksukyvyttömän yhtiön velkojat eivät voineet vaatia yhtiön osakkeenomistajia maksamaan yhtiön velkaa.²⁹⁶

Ollakseen ”vahvaa” tai ”täydellistä” oikeushenkilöllisyyden tulee täyttää useita ehtoja. Osakeyhtiön varallisuus on erillään osakkeenomistajien varallisuudesta: yhtiö vastaa sitoumuksistaan omalla varallisuudellaan, yhtiön velkojat eivät voi vaatia suoritusta saatavilleen osakkeenomistajalta, osakkeenomistajan velkojat puolestaan eivät

293 Osakeyhtiöiden toimintaa koskevassa sääntelyssä ei ole asianajajista annettua lakia (496/1958) lukuun ottamatta säännöstä osakkeenomistajan asettamisesta vastuuseen yhtiön velvoitteista. Asianajajista annetun lain 5.2 §:n mukaan osakeyhtiön osakkeenomistaja vastaa yhtiön hoidettavana olevasta asianajotehtävästä johtuvista velvoitteista yhteisvastuullisesti yhtiön kanssa.

294 Tästä enemmän alajaksossa 4.4.3.

295 McCarter 2013, 9–10. Tapauksen tuomari Waite totesi: “The Court does not wish to hear argument on the question whether the provision in the Fourteenth Amendment to the Constitution which forbids a state to deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws applies to these corporations. We are all of opinion that it does.” Santa Clara County v. Southern Pacific R. Co. 118 U.S. 394 (1886).

296 Bourne 2008, 10–11; ks. myös Hadden 1972, 44–47.

voi vaatia saatavilleen suoritusta yhtiön varoista eikä osakkeenomistaja voi milloin tahansa halutessaan vetää pääomiaan yhtiöstä. Yhtiöllä on oltava kelpoisuus tehdä oikeustoimia omissa nimissään; tarvitaan myös säännöt, jotka määrittävät, kenellä on oikeus ostaa ja myydä yhtiön omaisuutta ja kenellä on oikeus solmia yhtiön puolesta sopimuksia. Lisäksi pitää olla olemassa menettelyt niitä tilanteita varten, joissa yhtiö nostaa tai sitä vastaan nostetaan kanne tuomioistuimessa.²⁹⁷ Tämä yhtiön oikeushenkilöllisyys perustuu julkisen vallan, käytännössä valtion, hyväksyntään ja lainsäädäntötoimiin²⁹⁸.

Armour & al. täsmentävät oikeushenkilöllisyyden käteväksi heuristiseksi muotoiluksi, jolla voidaan viitata oikeushenkilöllisyyden muodostamaan sääntöjen ja menettelyjen kokonaisuuteen. Heidän mielestään ei ole tarvetta toimia toisin päin eli yrittää johtaa sääntöjä oikeushenkilöllisyyden käsitteestä.²⁹⁹ Tähän haluttomuuteen voi olla syynä esimerkiksi pelko siitä, että rikosoikeudellinen rangaistusvastuu ulotettaisiin lainsäädäntöön tai oikeuskäytäntöön perustuen yhä laajemmin yhtiöihin³⁰⁰. Toisaalta oikeushenkilöllisyyden käsittäminen pelkäksi kokoavaksi apukäsitteeksi voi merkitä vaikeuksia osakeyhtiöiden ja muiden oikeushenkilöiden perusoikeus-³⁰¹ ja ihmisoikeuspohjaisille³⁰² vaatimuksille, joiden takana on usein oikeushenkilödoktriini.

Osakeyhtiön oikeushenkilöllisyyden alue voi kaventua esimerkiksi vastuun samaistuksessa. Siinä osakkeenomistaja katsotaan osakkeenomistajan rajattua vastuuta koskevasta säännöksestä huolimatta vastuulliseksi yhtiön velvoitteista. Common law -maiden oikeuskäytännössä on lukuisia tätä koskevia tapauksia, joita käsitellään yleensä yleisnimityksen ”lifting the corporate veil” alla. Suomessa esimerkiksi kumotun ulosottolain 4:9.4:n keinotekoista järjestelyä koskeva säännöksen³⁰³ on katsottu johtavan vastaavaan tilanteeseen. Samaistaminen ei Suomessakaan vaadi nimenomaista lainsäädäntöä. Olennaisena on pidetty yhtiön, sen osakkeenomistajien ja johdon epälojaaliutta yhtiön velkojia kohtaan.³⁰⁴

Oikeushenkilööppi ja sitä tukeva lainsäädäntö, oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus joka tapauksessa muovaavat osakeyhtiön suhdetta ympäristöönsä vahvistamalla

297 Ks. Mähönen & Villa 2006, 29 ja Armour & al. 2009, 6–10.

298 Mähönen & Villa 2006, 32.

299 Armour & al. 2009, 9.

300 Ks. tapauksia ja keskustelua yhtiöiden rikosoikeudellista vastuusta Bourne 2008, 23–28.

301 Perusoikeuksien, erityisesti omaisuuden suojan merkityksestä Suomen osakeyhtiöoikeudessa ks. Mähönen–Villa 2006, 61–68.

302 Yritysten ihmisoikeudet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa ks. Emberland 2006. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) ensimmäisen pöytäkirjan 1 artiklan ensimmäisen lauseen mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan.

303 1.1.2007 voimaan tulleessa ulosottolain muutoksessa (469/2006) säännös pysyi olennaisilta osiltaan voimassa, edellytyksiltään vain lievästi tiukennettuna, ja tämä otettiin 1.1.2008 voimaan tulleen uuden ulosottokaaren (705/2007) 4:14:ään sellaisenaan.

304 Vastuun samaistuksesta, keinotekoista järjestelyä koskevasta UL 4:9.4:stä ja näihin liittyvistä korkeimman oikeuden ratkaisuista ks. Mähönen–Villa 2006, 138–143. Korkein oikeus katsoi tapauksessa KKO 2015:17, että samaistuksen perusteli yhtiörakenne, jonka keskeisenä perusteena ja tavoitteena oli erityisen moitittava lakisääteisen velvoitteen välttäminen.

yhtiön systeemiteoreettista pysyvyyttä ja sulkeutuneisuutta³⁰⁵. Samalla oikeushenkilöys on merkittävä osa osakeyhtiöorganisaation itseymmärrystä ja päätöksenteon perustaa. Näistä syntyy myös osakeyhtiöorganisaation autonomia, joka voi olla jännitteisessä suhteessa esimerkiksi ulkoa tulevaan ohjaukseen, vaatimuksiin, odotuksiin ja toimintaoikeuksien rajoituksiin.

4.5 Osakeyhtiöt toimijoina ja kouluttajina lukujen valossa

Suomessa oli Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2014 yhteensä 363 587 yritystä. Näistä 138 971 eli yli 38 % oli osakeyhtiöitä. Kokonaissummassa ovat mukana ammatin- ja liikkeenharjoittajat, joiden osuus oli runsaat 46 %. Osuuskuntia oli vajaa puoli prosenttia, 1754 kappaletta ja muita (kommandiittiyhtiöitä, avoimia yhtiöitä ja muita) vajaa 15 %. Yritysten yhteenlaskettu liikevaihto oli lähes 386 miljardia euroa. Tästä osakeyhtiöiden osuus oli noin 341 miljardia euroa.³⁰⁶ Osakeyhtiö on lukumääräisesti selvästi yleisin yhtiömuoto ja liikevaihdolla mitaten ylivoimaisesti keskeisin yritystoiminnan muoto Suomessa.

Tilastokeskus tuottaa tietoa myös koulutusalan yrityksistä. Näitä koulutuksen pääliiketoiminnakseen ilmoittaneita yrityksiä oli vuonna 2014 yhteensä 3 131. Mukana luvussa on sekä julkinen että yksityinen koulutus kaikilla koulutusasteilla ja kaikkia ammatteja varten. Tässä luokassa osakeyhtiöiden (1485) ja yksityisten elinkeinoharjoittajien (1287) osuudet ovat lähellä toisiaan. Osuuskuntia on vain 28 eli vajaa prosentti.³⁰⁷

Koulutusalan yritysten yhteen laskettu liikevaihto oli vuonna 2014 yli 806 miljoonaa euroa, josta osakeyhtiöiden osuus oli noin 700 miljoonaa euroa. Näin päästään jo lähes 87 %:n osuuteen. Osakeyhtiömuoto on näin ajatellen selvästi tärkein yritysmuoto koulutusosalalla. Vastaavaan osuuteen päästään vertailemalla työntekijöiden määriä eri koulutusalan yrityksissä: työntekijöitä yhteensä 8 313, joista osakeyhtiöissä 6 844.³⁰⁸

Luvut eivät anna koko kuvaa osakeyhtiöiden koulutusliiketoiminnan suuruudesta. Esimerkiksi tilintarkastusyhtiöiden koulutustoiminta on merkittävää.

4.6 Kunnat ja kuntayhtiöt

Kuntien omistamia osakeyhtiöitä, joiden tarkoituksena on julkisen hyödykkeen tuottaminen, on Suomessa ollut 1900-luvun alkupuolelta alkaen. 1920-luvulta lähtien Helsingin ja Kotkan kaupungit hankkivat koskiosuusia Kymijoesta. Vuonna 1936 kaupungit perustivat Myllykoski Oy:n kanssa vesivoimayhtiö Oy Mankala Ab:n.

305 Tämä on verrattavissa solukalvoon. Ympäristöstä pyritään päästämään sisälle osmoosin kaltaisesti prosessissa vain tarvittavia määriä ja tarvittavaa laatua.

306 Tilastokeskus 2014. Tiedoston laatuselosteen mukaan tilastoon tulevat yritykset, jotka ovat toimineet yli puoli vuotta tilastovuonna ja jotka ovat työllistäneet enemmän kuin puoli henkilöä tai tase ylittää 170 000 euroa tai joiden liikevaihto on ylittänyt vuosittain määritellyn tilastorajan (11 016 euroa vuonna 2014). Konsernien liikevaihtotiedot on laskettu konsernitilinpäätöksistä. Tilinpäätösluvut rahoitus- ja vakuutustoiminnasta eivät ole mukana Tilastokeskuksen tiedoissa.

307 Tilastokeskus 2014.

308 Tilastokeskus 2014.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan osakeyhtiön toimittaessa kaikki hyödykkeet omistajilleen se sai laskuttaa ne omakustannushintaan ilman veroseuraamuksia.³⁰⁹ Osakkeenomistajilla ei ollut oikeutta osinkoon, vaan yhtiöt toimivat omakustannuseriaaiteella. Tätä on kutsuttu Mankala-periaatteeksi.³¹⁰

Euroopan Unionissa kuntien itsehallinnollista asemaa vahvistettiin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjalla (Valtiosopimukset 66/1991). Suomen eduskunta ratifioi peruskirjan lailla (1180/1991). Näin itsehallinnon peruskirjasta tuli Suomea ja suomalaisia kuntia velvoittavaa ja suoraan tuomioistuimissa sovellettavaa oikeutta. Peruskirjan tulkintavaikutus näkyy siinä, että kunnallishallintoa sääntelevän normiston on oltava sopusoinnussa peruskirjan kanssa³¹¹. Perustuslain (731/1999) 121 § vahvistaa Suomen jakaantumisen kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Peruskirjan 3. artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Vastaavasti kuntalain (410/2015) 7.1 §:ään on kirjattu, että kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Kunnille on siis annettu varsin vapaat kädet päättää tehtävien hoitoon tarvittavasta organisaatiosta ja ratkaisuista. Tätä on painotettu saman pykälän viimeisellä lauseella: kunta voi hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta.

Kunnallisia toimintoja on yhtiöitetty yhä enemmän 1980-luvulta alkaen. Myös kuntien oikeudellinen ympäristö ja yhtiöoikeudellinen sääntely ovat muuttuneet paljon lyhyessä ajassa. Vuonna 1995 säädetty kuntalaki (365/1995) oli merkittävä uudistus suomalaisessa kunnallishallinnossa. Kuntien palveluiden tuottamisvastuu muuttui palveluiden järjestämisvastuuksi. Kunnille annettiin aiempaa enemmän vapauksia palveluiden toteuttamiseksi. Kuntalain perustalle syntyi uusi kunnallinen monituottajamalli. Siinä kunnan palveluja tuottavat perinteisen kuntaorganisaation lisäksi kunnan omat yhtiöt ja muut yhteisöt ja määräysvallassa olevat säätiöt, yksityiset kaupalliset palvelujen tuottajat ja muut sopimuskumppanit, mm. kolmannen sektorin toimijat.³¹² Tilanne ei muuttunut uuden kuntalain (410/2015) säätämisen myötä. Kunnallinen itsehallinto on kunnan autopoieesin oikeudellinen perusta. Se mahdollistaa kuntaorganisaation monimuotoistumisen ja samalla palveluiden järjestämismallien lisääntymisen.

Kuntakonserni määritellään kirjanpitolain avulla. Kuntalain 2007 voimaan tulleen lisäyksen 16 a §:n mukaan yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain 1:5:ssä

309 KHO Nro:2074 48/13/62.

310 Yhtiöiden yhtiöjärjestyksen mukaan kukin osakkeenomistaja on velvollinen maksamaan yhtiön toiminnasta aiheutuneet kustannukset omistuksien suhteessa. Vastaavasti osakkeet antavat oikeuden yhtiön tuottamaan sähköön. Mankala-periaatteella rahoitetaan ja hallitaan suurinta osaa Suomen sähköntuotannosta. Vesterinen 2006,9; ks. myös Kilpailuviraston lausunto Dnro 589/14.00.20/2010, 4.6.2010.

311 Harjula & Prättälä 2012, 90–92.

312 Niskakangas & al. 2011, 9.

tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätioon sovelletaan samoja lain säännöksiä kuin tytäryhteisöön.

Hallituksen kuntakonsernia ja kuntien liikelaitoksia koskevassa esityksessä (HE 263/2006 vp, s. 15–16) liikelaitosta koskevien uusien säännösten tavoitteeksi asetettiin toiminnan järkevöittäminen, läpinäkyvyyden lisääminen ja markkina-aseman selkiyttäminen. Näin toivottiin, että liikelaitos olisi myös aikaisempaa varteenotettavampi vaihtoehto yhtiöittämiselle. Vaihtoehtona pidettiin erillisestä kunnallisesta osakeyhtiöstä säättämistä Ruotsin kuntalain tapaan. Kuitenkin kunnallinen osakeyhtiö olisi edellyttänyt uuden organisaatiomallin luomista olemassa olevien organisaatiomallien ohkeen, eikä siihen lähdetty. Valittu malli perustui jo olemassa oleville järjestelmille.

Liikelaitosmallissa on ajateltu saavutettavan osakeyhtiön tehokkuus. Kunnat ovat antaneet liikelaitoksilleen muihin kunnan tulosityksiköihin verrattuna laajat toimintavaltuudet henkilöstöpolitiikassa, investoinneissa ja budjetoinnissa³¹³. Samalla on turvattu kunnallisen toiminnan keskeiset periaatteet: julkisuus, valvonta, oikeus- turva ja päätöksenteon demokraattisuus³¹⁴. Liikelaitostaminen ei tuo merkittävää oikeudellista muutosta kunnan muuhun toimintaan. Kunnallisella liikelaitoksella on tosin oma erillinen hallinto, budjetti, kirjanpito ja pääoma, mutta se ei ole itsenäinen oikeushenkilö, vaan osa kuntaa.

Valtion toimintojen liikelaitostaminen on usein ollut lähinnä tarpeellinen väli- vaihe ennen osakeyhtiöittämistä. Toiminnot ja rakenteet on muutettu sellaisiksi, että yhtiöittämiselle ei ole ollut käytännön esteitä.³¹⁵ Myös kunnallisia liikelaitoksia yhtiöitetään³¹⁶ ja kunnallisten osakeyhtiöiden määrä kasvaa koko ajan. Vuonna 2014 kuntakonserneihin kuului jo yli 1 823 tytäryritystä³¹⁷. Kunnallisten osakeyhtiöiden kirjo on laaja ja niitä käytetään monien kunnallisten palveluiden tuotannossa. Niskakangas & al.³¹⁸ tunnistavat toimialojen perusteella seuraavat kunnalliset osakeyhtiötyypit:

- Energia-, vesi- ja lämpölaitoksista ja satamista vastaavat yhtiöt
- Kunnan strategisia tavoitteita, ennen kaikkea elinkeinopolitiikkaa toteuttavat yhtiöt
- Vuokra- ja asuntopalveluja tarjoavat yhtiöt
- Yhtiöitetty hallinnon tukipalvelut
- Teknistä toimialaa, jätahuoltoa ja kiinteistötekniikkaa palvelevat yhtiöt
- Koulutuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palveluja tuottavat yhtiöt

Monet näistä ovat ”ylikunnallisia”, niissä on omistajina ja hyödynsaajina kaksi tai useampia kuntia. Mukana voi olla myös muita osakkeenomistajia – kuten on monessa ammattikorkeakouluosakeyhtiössä.

313 Komulainen 2010, 115.

314 Ks. Kuusela & Ylönen 2015, 3.

315 Ks. esim. Komulainen 2010, 114.

316 Yhtiöittämisveloitteesta ks. alajakso 5.1.6.

317 Tilastokeskus 2014b. Ks. myös Niskakangas & al. 2011, 9.

318 Niskakangas & al. 2011, 10–11.

Kunnalliset osakeyhtiöt toimivat sekä kuntien sisäisinä palveluntuottajina että avoimilla kilpailla markkinoilla. Kunnallisten osakeyhtiöiden toiminnan laajeneminen myös kilpailluille markkinoille on tehnyt niistä merkittäviä toimijoita myös yksityisellä sektorilla.

Palveluiden organisoinnista osakeyhtiöiksi toivotaan kunnissa ratkaisua kuntien talouden tasapainottamiseksi. Tuottavuuden kasvu ja mm. kestävyysvajeesta selviytyminen on nähty osakeyhtiöittämisen perusteiksi. Osakeyhtiöksi eriyttämisen on ajateltu palvelevan toiminnan ja talouden läpinäkyvyyttä. Tukipalveluyhtiöiden taustalla on pyrkimys kuntien teknisen jälkeenjääneisyyden kuromiseksi umpeen. Yhtiöittämisratkaisulla on myös haettu mahdollisuutta nopeaan reagointiin, täytöntönnöpanon joustavuuteen ja hallinnollisen byrokratian karsimiseen.³¹⁹ Monitasoisten tavoitteiden ja toiveiden toteutumisen arviointi on vaikeaa. Joka tapauksessa yhtiöittäminen jatkuu edelleen kiivaana.

Uudet alaorganisaatiot ja monimutkaistuvat rakenteet tuovat mukanaan useita yhteiskuntapolittisia, taloudellisia ja oikeudellisia kysymyksiä. Kunnalliseen demokratiaan, avoimuuteen, valvontaan ja riskien hallintaan liittyviä ongelmia on pyritty hoitamaan mm. erilaisilla kuntakonsernin hallintokoodeilla. Markkinoihin liittyviä kilpailukysymyksiä on ratkaisu Euroopan komission EU-valtiontukisäännöksen vastaisiksi katsomien tukien poistamiseen tähtäävillä kuntalain muutoksilla 625/2013. 1.9.2013 voimaan tulleet säännökset edellyttävät joidenkin kunnan toimintojen yhtiöittämistä vuoden 2014 loppuun mennessä. Säännös pakottaa kunnat yhtiöittämään toimintojaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Kunnan tulee antaa tehtävä pääsääntöisesti osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Laissa määritellään joukko tehtäviä, joita ei katsota hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tärkeimmät rajaukset koskevat kunnan lakisääteisiä tehtäviä, yhteistoimintana hoidettuja asioita sekä monopolitehtäviä.

4.7 Tapaus Adulta Oy

Kesällä 2015 päättyi Tuusulan käräjäoikeudessa rikosoikeudenkäynti, jossa syyttäjä vaati aikuiskoulutuskeskus Adulta Oy:n tapauksessa mm. törkeästä avustuspeteksestä rangaistusta kaikkiaan 28 ihmiselle. Viisi heistä oli Adulta Oy:n työntekijöitä (yksi näistä lopuksi toimitusjohtaja), loput Adulta Oy:n kumppaneita: koulutusten tuottajia ja näiden alihankkijoita. Opetus- ja kulttuuriministeriö yhtyi asianomistajana syytteen ja vaati vahingonkorvauksena vastaajilta yhteensä lähes 26 miljoonaa euroa.³²⁰

Adulta Oy oli Järvenpään ja Keravan kaupunkien sekä Tuusulan ja Mäntsälän kuntien omistama, Uudellamaalla toiminut aikuiskoulutuskeskus. Tämä tapaus ja siihen liittyvä erillinen yhtiön johtoon kohdistuva vahingonkorvausoikeudenkäynti valottavat osaltaan sitä, mitä vastuita ja riskejä liittyy kuntaomisteisen osakeyhtiön opettajarooliin. Oikeudenkäynnit tuovat lainkäytön tasolla esille ennen kaikkea yhtiön

319 Niskakangas & al. 2011, 9–14.

320 Tuusulan käräjäoikeuden tuomio 26.6.2015 nro 15/128245 (R 14/773); Tuusulan käräjäoikeuden tiedote 26.6.2015.

johdon ja työntekijöiden vastuut ja mahdollisuudet monien eri tarkoitukseen säädettyjen normien paineessa.

Taustalla oli tilanne, jossa oppisopimuskoulutuksen määrä kasvoi merkittävästi vuodesta 2005 alkaen. Opetusministeriön valtionosuuksien vuosibudjetit ylittyivät toistuvasti. Myönnettyjen valtionosuuksien määrä kasvoi noin 140 miljoonasta lähes 250 miljoonaan euroon vuosina 2005–2008. Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjasi opetushallituksen tarkastamaan erityisesti niitä koulutuksen järjestäjiä, joiden koulutus oli kasvanut eniten.³²¹

Oppisopimuskouluttajia on kaikkiaan noin 80; tarkastus tehtiin viiteen kohteeseen. Edustettuina olivat oikeudellisilta rakenteiltaan erityyppiset koulutuksen järjestäjät: Adulta Oy (osakeyhtiö), MJK-koulutuskeskus ry (aatteellinen yhdistys), Jalasjärven aikuiskoulutuskeskus JAKK (kunnallinen liikelaitos), Koillis-Pohjanmaan ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä ja Pohjois-Suomen koulutuskeskussäätiö. Tarkastus johti yhteensä noin 100 miljoonan euron takaisinperinnän aloittamiseen.³²²

Adulta Oy:n yhtiöjärjestyksen 14 §:n mukaan yhtiön mahdollisesti tuottamaa voittoa ei jaettaisi osakkeenomistajille osinkona tai muuna etuutena, vaan voitto oli rahastoitava yhtiön pääomaan yhtiön tulevia tarpeita varten tai käytettävä yhtiön kehittämiseen yhtiökokouksen päättämällä tavalla. Yhtiön purkautuessa netto-omaisuus olisi jaettava yhtiön osakkaille osakelukumäärän mukaisessa suhteessa ottaen huomioon sen, mitä ammatillisista aikuiskoulutuskeskuksista annetussa laissa (760/90) on säädetty. Toimialapykälässä todettiin yhteisön yleishyödyllisyys.³²³ Aikuiskoulutuskeskuksista annetun lain 3.2 §:n mukaan aikuiskoulutuskeskusta ei saa ylläpitää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi.

Toiminnassa käytettiin näistä rajoitteista huolimatta liiketaloudellisia menetelyjä, jotka käräjäoikeuden mielestä eivät olleet OKM:n takaisinperintäpäätöksestä ilmenevin perustein oppisopimuskoulutuksen kannalta tarkoituksenmukaisia.³²⁴ Avustusten takaisinperintäpäätös johti odotetusti siihen, että yhtiön hallitus haki yhtiön konkurssiin huhtikuussa 2010.

Käräjäoikeuden mukaan avustuspetoksen tunnusmerkistö ei täyttnyt. Syyttäjä ei oikeuden mukaan esittänyt yksilöityä näyttöä siitä, että Adulta Oy:n työntekijät olisivat antaneet virheellisiä tietoja tai salanneet jotain, kun he hakivat ministeriöltä rahoitusta. Ratkaisuun vaikutti osaltaan opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeistuksen epämääräisyys ja tulkinnanvaraisuus. Koska syytteet hylättiin, myöskään korvausvaatimuksia ei hyväksytty. Syyttäjä ei valittanut tuomiosta, josta tuli lainvoimainen.

Tuusulan käräjäoikeus antoi 12.2.2016 tuomion Adulta Oy:n konkurssipesän kanteeseen perustuvassa vahingonkorvaustapauksessa. Siinä konkurssipesä vaati Adulta Oy:n entiseltä toimitusjohtajalta ja yhdeksältä hallituksen entiseltä jäseneltä

321 Helsingin Sanomat 11.5.2013; Yle 30.10.2013; Yle 21.2.2014.

322 Opetusministeriö 2008.

323 Adulta Oy:n yhtiöjärjestys 11.9.2003 ja 9.10.2009. Yhtiön osakkeiden myyminen olisi kuitenkin ollut mahdollista ja 5 §:n mukaan yhtiön luvalla myös muille kuin kunnille ja muille kuntien eläkevaakuutuksen jäsenyhteisöille.

324 Adulta Oy:n toimintatavassa oli leimallista, että opiskelijoiden hankinnassa käytettiin useita konsulttiyrityksiä. Voiton tuottamista ja jakamista koskevat rajoitukset eivät koskeneet niitä.

pääosin yhteisvastuullisesti yli 32 miljoonan euron korvauksia. Vastaajat olivat konkurssipesän mukaan aiheuttaneet yhtiölle tämänsuuruisen vahingon toimimalla säännösten vastaisesti joko tahallaan tai huolimattomuudesta.³²⁵

Käräjäoikeus viittasi tuomiossaan oikeuskirjallisuudessa esitettyyn näkemykseen, että osakeyhtiön hallituksen jäsenellä ei ole velvollisuutta tuntea toimialaan liittyvää erityislainsäädäntöä ja totesi, ettei ole syytä poiketa kirjallisuudessa esitetystä kannanotosta. Vastaavasti tuli oikeuden mielestä ottaa huomioon se, että henkilöstöä edustavalla hallituksen jäsenellä on oikeuskirjallisuudessakin perusteltu rajattu velvollisuus valvoa yhtiön johdon toimintaa.

Käräjäoikeuden mukaan julkista valtaa ei ollut siirretty alihankkijoille, vaan kyseessä oli lähinnä koulutuksen markkinointi. Lisäksi oikeus katsoi, etteivät kumppanuushankkeet³²⁶ olleet niinkään Adulta Oy:n hallituksen tavoitteina vaan joidenkin Adulta Oy:n operatiivisessa johdossa toimineiden henkilöiden projekteja, vaikka alihankkijoiden käyttämiselle olikin annettu Adulta Oy:n hallituksen hyväksyntä (muun muassa kumppanuusstrategian nimisenä).

Johtoryhmän tulospalkkiot eivät käräjäoikeuden mukaan riittäneet osoittamaan, että yhtiöjärjestyksen yleishyödyllisyssäännöstä olisi rikottu. Ei myöskään ollut näytetty, että Adulta Oy:n valtionapuja olisi ohjattu perusteetta yhtiön alihankkijoille.

Käräjäoikeus toteaa tuomionsa perusteluissa, että liiketoimintariski kuuluu ansaintatarkoituksessa harjoitettavan liiketoiminnan luonteeseen. Valtionavun ja liiketoimintariskin kytkeminen yhteen osoittaa käräjäoikeuden mielestä lähinnä sen, miten ”huonosti yksityistetty palvelutuotanto ja osakeyhtiömuoto, joka on kehitetty etupäässä voittoa tavoitteleviin tarkoituksiin, joissakin tapauksissa sopivat julkisista varoista rahoitettavien yhteiseksi hyödyksi toteutettavien ja kansalaisia palvelemaan tarkoitettujen hankkeiden järjestämismuodoksi” (s. 50). Käräjäoikeus päättyi hylkäämään kanteen. Oikeuden mielestä Adulta Oy:n hallituksen jäsenet tai toimitusjohtaja eivät ole laiminlyöneet velvollisuuksiaan siten, että kanteessa esitettyjä syytä vahingonkorvauksen tuomitsemiselle olisi.

Vaikka Adulta Oy:n tapauksessa ei tullut sovellettavaksi ammattikorkeakouluja koskevaa lainsäädäntöä, on se mielenkiintoinen lähde teemoille, jotka liittyvät julkisten koulutuspalvelujen siirtämiseen osakeyhtiömuotoiselle ja samalla yleishyödylliseksi määritellylle toimijalle. Liiketoimintariski ja voiton tuottaminen, toimitusjohtajan, hallituksen jäsenen ja myös henkilöstöjäsenen huolellisuusvelvoite ja vastuu sekä julkisen vallan käyttö saivat tapauksen osapuolilta ja tuomioistuimelta perusteltuja käsittelyjä. Tapaus kuvaa myös hallintopäätösten, rikosoikeudellisten tuomioiden ja yksityisoikeudellisten ratkaisujen kietoutumista yhteen ja niiden samanaikaista omalakisuutta.

4.8 Osuuskunnan määritelmä ja keskeiset piirteet

Osuuskunta on International Cooperativen ICA sääntöjen 5 artiklan mukaan itsenäinen yhteenliittymä, johon jäsenet ovat liittyneet vapaaehtoisesti toteuttaakseen

325 Tuusulan käräjäoikeuden tuomio 12.2.2016 nro 6/1317 (L 12/1645)

326 Ks. kumppanuudesta alaluku 2.10.

yhteisiä taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeitaan ja tavoitteitaan yhteisesti omistamansa ja demokraattisesti hallitsemansa yrityksen avulla³²⁷. Määritelmä perustuu ICA vuonna 1995 hyväksymään osuustoiminnan identiteettiä koskevaan kannanottoon. Määritelmän lisäksi kannanotossa luetellaan osuustoiminnan periaatteet: vapaaehtoinen ja avoin jäsenyys, demokraattinen jäsenhallinto, jäsenten taloudellinen osallistuminen, itsenäisyys ja riippumattomuus, koulutus, oppiminen ja tiedottaminen, osuuskuntien keskinäinen yhteistyö ja vastuu yhteisöstä³²⁸. Määritelmä ja osuuskuntatoiminnan periaatteet on omaksuttu myös Kansainvälisen työjärjestön (ILO) osuustoimintaa koskevaan suositukseen³²⁹. Määritelmä ja osuustoimintaa koskevat ICA:n periaatteet on sisällytetty eriasteisesti useiden maiden osuustoimintaa koskevaan lainsäädäntöön; niitä voidaankin pitää lähtökohtana, kun pyritään tunnistamaan osuustoiminnallisen yhteisöidentiteetin yleisiä piirteitä³³⁰.

Latinan kielen *cooperaatio* on saanut englannin kielessä *co-operation* -muodon vuoden 1820 aikoihin. Ranskan kielessä *cooperative* esiintyy 1860-luvulta alkaen. Ruotsiksi käsite on *kooperation*, espanjaksi *cooperacion* ja italiaksi *cooperazione*. Kyse voi olla yhteistoiminnasta yleensä tai nimenomaan tietyn tyyppisestä taloudellisesta yhteistoiminnasta.³³¹ Suomessa on vakiintunut nimitys osuuskunta; osallisuustalouden nimitystä mukaillen kyse on osakeyhtiöstä poikkeavasta osallisuusyhtiöstä³³².

Se, että osuuskunta tai osuustoimintaliike kutsuu itseään demokraattiseksi, avoimeksi tai yhteistyöhaluiseksi tai -kykyiseksi, ei sinällään vielä kerro organisaation tai yhteisön luonnetta tai tapaa toimia. Ne eivät ole tieteellisesti perusteltuja kuvauksia vaan organisaatioiden määritelmiä itsestään, niiden omissa operaatioissa organisaation rakenteita vahvistamaan ja uusintamaan syntyneitä.³³³ Yhteisöoikeudellinen rajaushkin on ilmeinen: suomalaisella osuuskunnalla ei ole velvoitetta noudattaa osuustoiminnan periaatteita. Se ei myöskään saa noudattaa niitä, jos ne olisivat ristiriidassa pakottavan lainsäädännön kanssa.³³⁴ Jossain määrin kiinnostavampaa on se, että osuuskunnaksi voidaan rekisteröidä yhteisö, jonka säännöissä luetellut osuustoiminnan periaatteet eivät juuri näyttäydy.

Osuuskunnan määritelmään ja periaatteisiin ladatut arvot ovat abstrakteja ja elastisia. Ne viestittävät yleisesti hyväksi koettua tarinaa, mutta eivät kerro toteutusta.³³⁵ Arvopuhe luo perinteisen oikeudellisen sääntelyn tavoin perusteltuja odotuksia. Osuuskunnalle periaatteiden esiin nosto tai jo pelkkä olemassa olo voi olla myös vaarallista, mikäli jäsenistö tai julkisuus tulkitsee yrityksen toimintaa toisin. Tällöin periaatteiden kyky välittää viestiä jäsenille ja ympäristölle, ja näin vähentää tulevaisuuteen liittyvää epävarmuutta, voi kääntyä riskiksi. Johdon ja jäsenten välinen agent-

327 ICA Bylaws, updated 2013.

328 ICA: Co-operative identity, values & principles.

329 ILO 2002.

330 Fici 2013, 5.

331 Laurinkari 2004, 25–26; Oxford English Dictionary 2016.

332 Participatory economics; ks. Hahnel 2008, 362–365.

333 Ks. Nassehi 2005, 178–179

334 Pöyhönen 2013, 644.

335 Ks. von Groddeck 2012, 193.

tiongelma voi julistetun demokraattisuuden takia olla osuuskunnassa häiritsevämpi kuin osakeyhtiön johdon ja osakkeenomistajien välinen. Toisaalta arvoviestintä on lupausten antamista ja lupauksiin voi myös vedota.

4.9 Osuustoiminnan ja osuuskunnan synty ja kehittyminen

Osuustoiminnan keskeiset ajatukset syntyivät jo valistusajalla 1700-luvulla. Voisi ajatella, että vuoden 1789 Ranskan suuren vallankumouksen tunnukset vapaus, veljeys ja tasa-arvo saivat osuustoiminnassa taloudellisen muotonsa. Joka tapauksessa sekä muuttuvat maanomistusolot että teollistuminen synnyttivät uusia sosiaalisia ongelmia. Osuustoiminta-aate kytkeytyi etenkin 1800-luvulla usein maaseudun tilanteeseen ja maaseutuväestön heikkojen elinolojen parantamiseen. Osuuskuntien synnyn syyksi on esitetty tarvetta inhimillistää markkinataloutta: etsittiin vaihtoa pääomapainotteiselle, pelkästään voiton tuottamiseen tähtäävälle yrittäjyydelle.³³⁶

Jo ennen Ranskan suurta vallankumousta oli osuuskuntakokeiluja; esimerkiksi 1761 perustettiin Skotlannissa Fenwick's Weavers Society, Fenwickin kankureiden yhdistys. Tarkoitus oli edistää tarvikkeiden yhteishankintaa ja myyntihintojen yhteistä asettamista. Kankureilla oli myös mahdollisuus saada lainaa tarvikkeita varten rahastostaan. Pian aloitettiin myös elintarvikkeiden yhteinen hankinta ja myynti.³³⁷ Merkittäväksi osuustoiminnan innoittajaksi ja edistäjäksi nousi puuvillatehtailija Robert Owen. Puuvillatehtaan New Lanarkista Skotlannista vuonna 1800 ostanut Owen perusti työläisilleen kustannushintaisen kaupan ja rakennutti asuntoja ja järjesti koulutusta lapsille ja aikuisille. Tässä vaiheessa hankkeen ja poikkeuksellisten järjestelyjen tarkoituksena oli samalla tuottaa voittoa sijoitetulle pääomalle.³³⁸ Syn-tyneiden voittojen katsottiin perustuvan ennen kaikkea lyhyempää työpäivää tekevien, virkistyneiden ja koulutettujen työläisten parempaan tuottavuuteen. Tätä kaikkea, Karl Polanyin sanoin ”tulevaisuuden reservaattia”, tultiin hämmästelemään kaikkialta Euroopasta ja Amerikastakin.³³⁹ Varsinainen osuuskuntaliikkeen avaus oli kuitenkin Owenin Yhdysvaltojen matkan aikana siellä perustetut kokeelliset osuuskuntayhteisöt. Kokeilut itsessään jäivät lyhytikäisiksi, mutta niiden myötä osuustoiminta-ajatus levisi ympäri maata.³⁴⁰ Owenin pyrkimyksiä vastustivat vuorollaan sekä tehtailijat että kirkko ja julkinen valta.³⁴¹

Vuonna 1844 perustettiin Englannissa lähellä Manchesteria Rochdale Equitable Pioneers' Society. Osuuskaupan perustajat, joista monet olivat alueen tekstiiliteollisuuden palveluksessa, ottivat oppia aikaisempien vastaavien hankkeiden

336 Laurinkari 2004, 14. Osuuskunta-aate oli alkuvaiheessaan usein yhteydessä kristilliseen etiikkaan. Monissa Euroopan maissa papisto oli keskeisessä asemassa osuuskunta-aatteen levittäjänä; ks. Laurinkari 2004, 22. Osuuskuntaa voikin historiallisilta juuriltaan pitää talouden ja uskonnon (tässä ennen kaikkea katolisen kristinuskon) rakenteellisena kytkentänä.

337 Moilanen, Peltokoski, Pirkkalainen, Toivanen 2013, 40.

338 Moilanen ym. 2013, 40–41.

339 Polanyi 2009, 280–281.

340 Moilanen ym. 41.

341 Laurinkari 2004, 14.

epäonnistumisesta³⁴². Rochdalen pioneerien periaatteet olivat demokraattinen tahdonmuodostus, avoin jäsenyys, osuuksille maksettavan koron rajoittaminen, hyvitys osuuskunnan palvelujen käytön mukaan, taloudellisten reservien kokoaminen, käteismaksut, tavaroiden laatutakuu, jäsenten koulutus sekä poliittinen ja uskonnollinen sitoutumattomuus.³⁴³ Nämä periaatteet ovat vaikuttaneet merkittävästi Kansainvälisen osuustoimintaliiton, International Cooperative Alliancen ICA toimintaan ja näkemykseen osuustoiminnan luonteesta. Ensimmäinen osuustoimintalaki säädettiin Englannissa 1852; taustalla oli tarve tukea nimenomaan Rochdalen osuuskuntaa.

Siinä missä kuluttaja- ja tuottajaosuuskuntien voidaan sanoa syntyneen Englannissa, kehittyi Ranskassa omaperäisiä työosuuskuntia. Saksassa syntyi maanviljelijöiden ja käsityöläisten luotto-osuuskuntia. Koronkiskonta ja maatalouden kehittymättömyys olivat velkaannuttaneet pienviljelijöitä. Saksan osuustoiminnan isän F. W. Raiffeisenin ajatukset vaikuttivat ennen kaikkea näiden luotto-osuuskuntien kehitykseen. Osuustoimintalähtöiset pankit ovat Saksassa edelleen merkittäviä toimijoita.³⁴⁴

Suomalaisia osuustoiminnan varhaisia ilmentymiä, eräänlaisia esiosuuskuntia, ovat olleet myllyt ja osuussahat. Talkootoiminnasta on Suomessa tietoa aina 1500-luvulta; kyseessä oli peltojen yhteiset muokkaus- ja sadonkorjuutyöt. Muita vanhoja yhteistyömuotoja ovat erilaiset kalapadot ja nuottakunnat.³⁴⁵

Suomessa Hannes Gebhard vaikutti merkittävästi osuuskuntatoiminnan käynnistymiseen. Hänen tavoitteenaan oli kehittää yritysmuoto, jota käyttäen myös maaseudun väestö pysyisi ottamaan osaa markkinatalouteen; samalla korostettiin suomalaisuutta, taloudellista yhteistoimintaa, omatoimisuutta ja itsemääräämiskeuhetta³⁴⁶. Suomeen syntyikin 1800-luvun lopulla ja heti 1900-luvun alussa joukko osuuskauppoja ja -kassoja. Suomi sai ensimmäisen osuuskuntalakinsa vuonna 1901.³⁴⁷ Lakiesitys syntyi kahdessa kuukaudessa; mietinnön ja osuustoimintalakiesityksen laati lakitieteen tohtori Johan Serlachius³⁴⁸.

Brittiläinen imperiumi levitti 1900-luvun alussa osuuskunta-ajatusta tehokkaasti koko vaikutuspiiriinsä. Tavoitteena oli osuuskuntien avulla vähentää köyhyyttä ja lisätä alueiden ihmisten yhteistoimintaa. Erityisen kiinnostava on tapaus Intia. Intiaan säädettiin ensimmäinen osuuskuntalaki vuonna 1904. Se oli luonteeltaan ennakkoiva, varsinaisen osuustoiminta ei modernissa mielessä ollut maassa vielä alkanut.

342 Inkinen & Karjalainen 2012, 18–19.

343 Laurinkari 2004, 14.

344 Laurinkari 2004, 16–18.

345 Laurinkari 2004, 13.

346 Oikeudellinen, taloudellinen ja poliittinen kohtaavat osuuskunnissa erikoisella tavalla. Osuustoiminnalla oli tarkoitus rakentaa suojamuuri suomalaiselle kulttuurille venäläistämisyrkimyksiä vastaan. Osuuskunnat nähtiin itsenäisinä sivistysjärjestöinä, joita olisi vaikea ottaa haltuun valtiollistaen tai kunnallisten organisaatioiden tavoin. Keisari Nikolai II:n helmikuun manifesti vuonna 1899 kiihdytti osuustoiminnan perusteiden turvaamista ja osuuskuntien syntyä. Ks. Henttinen 1999, 32–37. Osuustoiminnan ja sivistystyön, mm. kansanopistojen, yhteys oli periaatteellisella ja käytännöllisellä tasolla kiinteä. Sama, 45–47.

347 Laurinkari 2004, 18–19.

348 Henttinen 1999, 84–85.

Laki ja sen päivitetty versio vuodelta 1912 olivat ilmeisen perusteellisesti valmisteltuja ja niiden mahdollistamat osuuskunnat muuttivat merkittävästi intialaista yhteiskuntaa. Myös mm. Irlanti, Kanada, Australia ja eteläinen Afrikka saivat osansa brittiläisessä hallinnossa vallinneesta osuuskuntiin myönteisesti suhtautuneesta aktiivisuudesta. Osuustoiminnallisten periaatteiden kannalta ongelmallisena voi pitää hankkeisiin liittynyttä, osuuskuntien itsenäisyyttä rajoittavaa ohjausta. Mutta lainsäädännölliset puitteet tulivat joka tapauksessa rakennettua.³⁴⁹

Osuuskunnat olivat samanaikaisesti taloudellista hyvää tavoittelevia yrityksiä, yhteiskunnallisten epäkohtien tasoittajia ja osa kansallista ja jopa kansallismielistä poliittista ja sivistyksellistä liikettä. Ne olivat keino sopeuttaa talonpojat markkina-talouteen – ja samalla ne nähtiin uhkana vapaalle kilpailulle³⁵⁰.

4.10 Osuuskunnan tarkoitus ja tehtävät

Osuuskunnassa toiminnan tarkoitus ei ole lähtökohtaisesti voiton tuottaminen, vaan taloudellisen toiminnan harjoittaminen osuuskunnan jäsenten taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi: Jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tässä tarkoituksessa järjestämiä palveluita (OKL 1:5). Osuuskunnan tarkoitusta koskeva osuuskuntalain säännös on kuitenkin tahdonvaltainen. Tarkoitus voi olla esimerkiksi aatteellinen, mikä olikin vanhassa osuuskuntalain (1488/2001) 1:2.2:ssa säädetty ainoaksi vaihtoehtoiseksi tarkoitukseksi. Uuden lain mukaan tarkoitukseksi voidaan määritellä myös esimerkiksi voiton tuottaminen osuuksille ja osakkeille (HE 185/2012, s. 34). Toisaalta voittoa tuottamaan tarkoitettujen osuuskunnan voitto voidaan käyttää muuhunkin tarkoitukseen kuin ylijäämänjakoon³⁵¹.

Osuuskunnalle ominainen piirre on myös ylijäämän (residuaalin) kuuluminen osuuskunnalle itselleen. Ylijäämää saa jakaa jäsenille ja osuuden ja osakkeen omistajille vain, jos säännöissä niin määrätään (OKL 16:5). Osuuskunnan tarkoituksen mukaan pääsääntö on myös se, että jos jäsenille jaetaan ylijäämää, jako toimitetaan sen mukaan kuin jäsenet ovat käyttäneet hyväkseen osuuskunnan palveluita, eikä siis sijoitetun pääoman suhteessa.

Pöyhönen on esittänyt, että osuuskunnan jäsenen saama palvelu voidaan rinnastaa osakeyhtiön osakkeenomistajan residuaalivoittoon. Viimekätinen riski palveluiden saatavuudesta ja niistä saatavasta hyödystä on osuuskunnan jäsenellä.³⁵² Osakeyhtiön ja osuuskunnan toiminnan lähtökohtaiset tarkoitukset tukevat ajatusta. Kääntäen osuuskunnan jäsenenä tulisi olla ne, joilla on viimekätinen riski palveluiden saatavuudesta.

Osakeyhtiölain 13:7.1:ssä säädetään vähemmistöosingosta. Osuuskunnan jäsenillä ei ole lähtökohtaisesti oikeutta ylijäämään, eikä näillä ole myöskään näin lakiin perustuvaa oikeutta vaatia vähimmäisjakoa. Osuuskunnan kokous saa päättää jakaa hallituksen ehdottamaa tai hyväksymää määrää enemmän vain, jos se on

349 Ks. Rhodes 2012, 51–63.

350 Ks. Henttinen 1999, 51–55.

351 Mähönen & Villa 2014, 6.

352 Pöyhönen 2013, 651.

siihen velvollinen sääntöjen mukaan (OKL 16:8.1). Jaettavasta määrästä päättää näin tosiasiaassa osuuskunnan johto.³⁵³ Vähemmistöosinkoa lukuun ottamatta tilanne on osakeyhtiössä OYL 13:6.1:n perusteella sama.

Peter Herrmann on eritellyt hyvinvointiyhteiskunnan erilaisia elementtejä ja ratkaisuja. Sen jälkeen hän esittää tutkittavaksi ja kehitettäväksi uutta mallia modernille hyvinvointiyhteiskunnalle. Siinä osuustoiminta ei vain integroi marginaalisia ryhmiä yhteiskuntaan, talouteen ja tuotantoon, vaan on näiden keskiössä.³⁵⁴ Mallia pohjustaen kiinnostavalla tavalla hän hahmottelee talouden systeemin koodin vaihtoa. Tässä hän yhdistää luhmannlaisen systeemiteorian taloudelle tunnistaman maksaa / ei-maksaa -koodin ja taloustieteen näkemyksen kannattavuudesta kustannusten ulkoistamiskykynä.³⁵⁵ Ajatusta jatkaen voisi esittää, että osuuskunnan polyfoninen luonne ja koodisto ovat painottuneet olennaisesti eri tavalla kuin osakeyhtiön – tai jopa että itse (osuuskunta-) talouden primaarikoodi voisi olla luonteeltaan toisenlainen.³⁵⁶

4.11 Osuuskunta Suomen oikeudessa ja yhteiskunnassa

Suomen uusi osuuskuntalaki (241/2013) on osittain erkaantunut ICA:n periaatteista. Lain 1:5:n ensimmäisessä virkkeessä osuuskunnan toiminnan tarkoituksiksi määritellään taloudellisen toiminnan harjoittaminen jäsenten taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tarjoamia palveluita. Toiminnan tarkoituksesi voidaan pykälän toisen virkkeen mukaan säännöissä määritellä myös jokin muu. Tätä muuta tehtävää ei ole enää rajattu aatteellisiin tarkoituksiin, niin kuin oli vielä kumotun osuuskuntalain (1488/2001) 1:2.2:ssa. Muiltakin osin tahdonvaltaisuutta on uudessa laissa lisätty. On mahdollista, että uuden lain perusteella rekisteröity osuuskunta on lähempänä voiton tuottamiseen tarkoitettua osakeyhtiötä kuin edellä kuvattua osuuskuntamuotoista yhtiötä. Suomen kaupparekisteriin voidaan rekisteröidä yhtiöitä, jotka ovat uuden osuuskuntalain säännöksiin mukaan osuuskuntia, mutta eivät ole sitä osuuskunnan kansainvälisesti hyväksytyn määritelmän mukaan. Toisaalta osakeyhtiö voidaan yhtiöjärjestyksellä ja osakas-sopimuksilla järjestää niin, että se täyttää osuuskunnan määritelmän ja noudattaa osuuskunnan yleisiä periaatteita.

Hallituksen esityksen 185/2012 vp mukaan tavoitteena oli joustava ja kilpailukykyinen osuuskuntalaki, joka palvelee olemassa olevia osuuskuntia, niiden nykyisiä toimintatapoja ja jäseniä aikaisempaa paremmin. Samalla pyrittiin siihen, että osuuskuntien toimintaa, jäsenistöä ja rahoitusta olisi mahdollista kehittää nykyaikaisen osuuskuntamuotoisen yritystoiminnan tarpeiden mukaisesti (HE 185/2012 vp, s. 18).

Lain sanotaan säilyttävän osuuskunnan tärkeät tunnusmerkit. Uuden lain myötä osuuskunnat voivat ottaa käyttöön sellaisia rahoitusjärjestelyitä, joita jotkin osuuskunnat olivat toivoneet saadakseen yhtiölainsäädännön suhteen tasaveroiset toimintaedellytykset verrattuna osakeyhtiömuotoisiin koti- ja ulkomaisiin kilpailijoihinsa.

353 Mähönen & Villa 2014, 7.

354 Herrmann 2012, 309–313.

355 Hermann 2012, 298.

356 Polyfoniasta ks. alaluku 2.8.

Uudet keinot voivat vähentää osuuskuntien tarvetta muuttua osakeyhtiöiksi³⁵⁷ ja lisätä osuuskuntamuodon käyttökelpoisuutta uudessa yritystoiminnassa.

Uusi laki on hallituksen esityksen mukaan (HE 185 vp, s. 19) pyritty saamaan selkeäksi: monimutkaisia viittaussäännöksiä on poistettu ja säännökset on ryhmitelty aikaisempaa johdonmukaisemmin. Osuuskuntiin sovellettava sääntely on monilta osin samansisältöistä kuin osakeyhtiöihin sovellettava osakeyhtiölaki. Säännösten sanamuodossa, rakenteessa ja ryhmittelyssä onkin otettu huomioon osakeyhtiölain säännökset. Tarkoituksiksi ilmoitetaan laintulkinnan helpottaminen ja yhdenmukais-taminen ja osuuskuntamuodon tunnettuisuuden lisääminen. Lisäksi on haettu tulevien muutosten synkronointia: yhdenmukainen sääntelytapa helpottaa osuuskuntalain ja osakeyhtiölain muutosten toteuttamista mahdollisimman samaan aikaan.

Osakeyhtiölaki ja -lainsäädäntö on asetettu veturiksi, ja osuuskuntalain muu-tokset voidaan tehdä aina osakeyhtiösääntelyn muutoksen yhteydessä vähin hallinnol-lisin selvitys-, laadinta- ja päätöskustannuksin. Pohtimatta näyttää jäävän se, onko osakeyhtiön ja osuuskunnan perusluonteessa jotain sellaista, joka voisi perustella osuuskuntia koskevan suuremman inertian. Yksin osakkeen lähtökohtainen siirrettä-vyys ja jäsenyyden henkilökohtaisuus, joka tuo mukanaan sen luovuttamattomuuden, voi selittää kahden erilaisen yhtiömuodon erilaista tarvetta resonoida ympäristössä ja erityisesti taloudessa tapahtuviin muutoksiin.

Laissa on lisätty osuuskuntien toimintamahdollisuuksia keventämällä erilaisia rajoituksia ja muotomääräyksiä tai poistamalla niitä ja lisäämällä sääntelyn tahdon-valtaisuutta. Laissa on lisäksi menettelyjä, joista ei aikaisemmin ollut säännöksiä ja joihin siksi oli liittynyt epävarmuutta (HE 185 vp, s. 19).

Suomalainen osuuskunta on yhteisö, jolla on täydellinen oikeushenkilöllisyys. Osuuskunnalla on kelpoisuus tehdä oikeustoimia omissa nimissään. Osuuskunnan varallisuus on erillinen osuuskunnan jäsenten varallisuudesta ja jäsenillä on vain rajoitettu yleensä osuusmaksuun rajoittuva vastuu yhteisön veloista³⁵⁸. Osuuskunnan nettovarallisuus kuuluu osuuskunnalle itselleen; erityisen hallintorakenteen avulla on toteutettu yhteisön johdon ja jäsenistön erillisyys. Osuuskunnan pääoma on vaih-tuvaa eli se vaihtelee jäsenten määrän mukaan. Osuuskunnalle onkin tyypillistä, että jäsenyyttä ei voi luovuttaa.³⁵⁹

Osuuspääomaa ei osuuskunnalla tarvitse itse asiassa olla lainkaan, koska sel-laista ei laissa edellytetä. Osuuskunnalla voi mahdollisen osuuspääoman lisäksi tai sijaan olla osakkeita ja näin myös osakepääomaa (osuuskuntalaki 1:3.2). Osakkei-den tuomat oikeudet poikkeavat lähtökohtaisesti osakeyhtiön osakkeiden tuomista

357 Suomalaisen maidontuottajasuuskuntien omistama Valio muuttui osakeyhtiöksi vuonna 1992; yhdeksi syyksi on sanottu kilpailulainsäädännön muutoksia (Laurinkari 2004, 34). Vuonna 2014 markkinaoikeus tuomitsi Valion maksamaan määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä (saalis-tushinnoittelusta) 70 miljoonan euron seuraamusmaksun. Markkinaoikeus, Diaarinrot 458/12/KR ja 36/13/KR.

358 Mähönen ja Villa (2014, 6) huomauttavat, että rajoitettu vastuu on yhteisöoikeuden pääsääntö: ei vain oman vaan myös vieraan pääoman ehdoin pääomaa sijoittaneilla on lähtökohtaisesti rajoitettu vastuu. Toisaalta kummankaan oman sijoittajatyypin vastuun rajaus ei ole ehdoton.

359 Mähönen & Villa 2014, 1.

oikeuksista. Keskeistä on se, että osuuskuntalain 16:5:n mukaan ylijäämää saa jakaa jäsenille ja osuuden ja osakkeiden omistajille vain, jos säännöissä niin määrätään. Jakoperusteen puuttuessa jako tehdään sen mukaan kuin jäsenet ovat käyttäneet hyväkseen osuuskunnan palveluita eli osuuskunnan yleisten periaatteiden mukaisesti. Osuuskunnan osakkeet antavat suoraan lain nojalla vain oikeuden merkintähinnan palautukseen tilanteessa, jossa osuuskunta purkautuu³⁶⁰. Näiden osakkeiden muut oikeudet perustuvat osuuskunnan sääntöihin.

Oikeuden eksogeeninen fragmentaatio on kehittyvän ja muuttuvan yhteiskunnan synnyttämää oikeusjärjestelmän monimutkaistumista (ks. alaluku 2.3). Poliittinen järjestelmä tuottaa lainsäädäntötyössään uusia erotteluja. Siinä missä sopimustyyppjä erotetaan toisistaan, voisi vastaavasti olettaa oikeushenkilö- ja yritysvalikoiman laajenevan ja monimuotoistuvan. Yhtiöoikeudessa ei näin näyttäisi olevan, vaan ainakin osakeyhtiö ja osuuskuntasääntely ovat lähestyneet niin paljon toisiaan, että kyse on pitkälle viedystä konvergenssista. Nykyisellään voi esittää kysymyksen, tarvitaanko kahta eri lakia, toista osakeyhtiöille, toista osuuskunnille³⁶¹. Monissa maissa ei erillistä osuuskuntalakia olekaan. Ruotsissa osuuskuntia koskee laki taloudellisista yhdistyksistä (lag om ekonomiska föreningar 1987:667); Norjassa laki yhteistoimintayrityksistä (Lov om samvirkeforetak (samvirkelova), LOV 2007-06-29 nr 81) määrittelee yhteistoimintayrityksen asiallisesti Suomen osuuskunnan tavoin; Tanskan elinkeinolaissa (lov om visse erhvervsdrivende virksomheder nr. 651 af 15. juni 2006) säädetään osuustoiminnallisen yrityksen peruspiirteistä (HE 185/2012 vp, s. 12–13).

Iso-Britanniassa ei ole erityistä osuuskuntalainsäädäntöä eikä osuuskuntaa ole tarkoin määritelty. Osuuskuntana pidetään yleisesti organisaatiota, joka täyttää ICA:n periaatteet. Näin määriteltyyn osuuskuntaan voivat soveltua esimerkiksi osakeyhtiölain (Companies Act 2006) tai henkilöyhtiölain (Partnership Act 1895) säännökset (HE 185/2012 vp, s. 16–17). Voidaan toisaalta ajatella, että olisi vain hyvin muotoiltu yleinen osuuskuntalaki. Onhan osakeyhtiö eräs osuuskunnan erityistapaus, eräänlainen ”pääomaosuuskunta”.³⁶²

Suomessa havaittavasta osakeyhtiöitymisestä huolimatta konvergenssi voi olla näennäistä. Yritysmuodot jatkanevat inertiaan tukeutuen omaleimaista elämäänsä Suomessakin³⁶³. Lakien samankaltainen rakenne ja samanlaiset sanonnat juontavat juurensa lainvalmistelussa vallinneeseen oikeustaloustieteen hegemoniaan. Komiteajärjestelmän alasajo³⁶⁴ ja valmistelun resurssien suhteellinen niukentuminen antavat paljon tosiasiallista valmisteluvaltaa yksittäisille toimijoille ja näitä tukeville ei-valtiollisille organisaatioille. Poliitiikka resonoi taloudelle jonkin aikaa näin muuttaen talouden tarpeita lainvalmistelu- ja säädäntötyössä yhden mallin mukaiseksi oikeudeksi. Oikeus on kuitenkin monin tavoin kerrostunutta. Suomalaisetkin osuuskunnat väärinlukevat oikeuslähteinään edelleen ICA:n määritelmien ja periaatteiden tapaisia julis-

360 Mähönen & Villa 2014, 121.

361 Valtioneuvoston kanslian raportissa 5/2014 esitettiin, että isot osuuskunnat tulisi muuttaa osakeyhtiöiksi. Valtioneuvoston kanslia 2014, 34, 37 ja 41.

362 Armour & al. 2009, 15.

363 Pohjola pois pörssistä.

364 Kuusela & Ylönen 2013, 133–138.

tuksia³⁶⁵, ei-oikeudellisia organisaatiokäytäntöjään mm. päätöksentekojärjestelmiään ja kompetenssisääntöjään sekä omaa ja koko osuustoiminnan globaalia historiaa. Yhden muotin hanke painottaa selkeyttä ja tehokkuutta. Se voi osoittautua harhaanjohtavaksi ja lain neuvottelukustannuksia vähentävän luonteen hukkaavaksi³⁶⁶.

4.12 Osuuskunta opettajana: Englannin osuuskunnalliset trustikoulut

Englannin koulujärjestelmässä on siirrytty 1980-luvulta alkaen järjestelmään, joissa erilaisia koulumuotoja ei enää rahoita paikallishallinto vaan rahoitus tulee suoraan keskushallinnolta. Englannissa erityisen osuuskunnallisen trustikoulun mahdollisti vuoden 2006 Education and Inspections Act. Koulun maaomaisuus ja varallisuus on näissä kouluissa siirretty paikallishallinnolta sen ja koulun yhdessä hallinnoimalle trustille, joka samalla valvoo koulun hengen, eetoksen, säilymistä. Koululla on monia oikeushenkilön itsenäisiä tehtäviä ja vastuita; se mm. toimii suoraan henkilökunnan työnantajana. Keskeisiä piirteitä kouluilla on osuuskunnallisten arvojen noudattaminen, hallinto jossa ovat suoraan mukana eri sidosryhmät – koululaiset, näiden vanhemmat, henkilökunta ja paikallisviranomaiset – sekä opetussuunnitelma ja pedagogia, jotka tuovat osuustoiminnallisen lähestymistavan opetukseen ja oppimiseen.³⁶⁷

Näille kouluille tuki- ja neuvontapalveluita tuottamaan on perustettu toisen asteen osuuskunta The Schools Co-operative Society; myös osuuskuntaopetukseen keskittyvä Co-operative College on mukana toiminnassa. Osuuskuntakoulut ovat muodostaneet trusteja myös paikallisten kuluttajaosuuskuntien kanssa, mikä on mahdollistanut mm. uudenlaisia oppimisympäristöjä.³⁶⁸

Huhtikuuhun 2014 mennessä oli perustettu 689 tämän mallin mukaista koulua. Davies on kerännyt haastattelemalla syitä mallin menestykseen. Vaikka opetusministeriö tai keskushallinto ei ole mahdollisuutta erityisesti edistänyt tai siitä tiedottanut, ovat koulualan toimijat, etenkin rehtorit ja muu opetushenkilökunta, kuulleet siitä toisiltaan mm. opetusalan tapaamisissa. Myös paikallisviranomaiset ovat tuoneet mahdollisuutta esille.³⁶⁹

Opettajat ovat lähtökohtaisesti sitoutuneet osuustoiminnallisiin arvoihin: yhdessä tekemiseen, toisten auttamiseen, tasa-arvoon, rehellisyyteen, avoimuuteen ja sosiaaliseen vastuuseen. Uusi malli on mahdollistanut olemassa olevien yhteistyösuhteiden vahvistamisen ja virallistamisen niin alueen yritysten, yliopistojen kuin muiden koulujenkin kanssa. Osuustoiminnallinen malli on lisännyt mm. siivous- ja ruokailupalvelujen yhteishankintoja. Koululaisten mukaantulo päätöksentekoon on tehnyt heistä aktiivisempia ja parantanut koulujen oppimistuloksia. Oleellista on ollut vapaus muotoilla oma malli.³⁷⁰

365 ICA:sta on sanottu, että se on maailman suurin ei-valtiollinen yhteisö.

366 Käytännön esimerkkinä tästä on Mähösen ja Villan (2014, 121) epäonnistuneena pitämä osuuskunnan aikaisemman sijoitusosuuden kutsuminen uudessa osuuskuntalaissa osakkeeksi.

367 Davies 2015, 79–80.

368 Moilanen, Peltokoski, Pirkkalainen & Toivanen 2014, 156–157.

369 Davies 2015, 83–85.

370 Davies 2015, 85–87.

Osuuskuntamuotoisten koulujen synty kytkeytyy Englannissa julkisen rahoituksen vähenemiseen ja koulutusjärjestelmän sirpalemaisuuuteen. Malli on kuitenkin jo lyhyessä ajassa osoittanut monia etuja.

4.13 Säätiöt ja yliopistot

Itsenäinen säätiö on osakeyhtiöistä ja osuuskunnista poiketen omaisuusmassa vailla omistajia tai jäseniä. Säätiön olennaiseksi tunnusmerkkinä on pidetty varojen uskottomista määrättyyn tarkoitukseen erillisen hallinnon alaiseksi³⁷¹. Säättäjät perustaa säätiön, määrää sen tarkoituksen ja hallinnon sekä luovuttaa varallisuuden³⁷². Kuten Risto Hovi kuvailee, säätiö on valinnainen instrumentti toiminnan organisoimiseksi. Perustaja joutuu jo säätiötä perustaessaan ottamaan huomioon toisaalta säätiön rakenteen ja lain asettamat rajoitukset. Samalla perustaja voi käyttää säätiötä koskevaa lainsäädäntöä kehyksenä ja käyttää tämän instrumentin antamia mahdollisuuksia päätäessään mm. säätiön hallinnon järjestämisestä ja hallinnon päätösvallan laajuudesta.³⁷³

Oikeusministeriön vuonna 2012 tekemän selvityksen mukaan säätiöiden ensisijaisena säännöistä ilmenevänä tarkoituksena on yleisimmin koulutus- ja tutkimustoiminnan (26 %) sekä kulttuuri- ja harrastustoiminnan (24 %) harjoittaminen. Kolmanneksi yleisimmin säätiön tarkoitus liittyy sosiaalipalveluiden tuottamiseen (15 %). Koulutus- ja tutkimustarkoitusta edistävien säätiöiden tasevarallisuus on 41,5 % kaikkien säätiöiden yhteenlasketuista taseista.³⁷⁴

Myös säätiötä on suunniteltu vietävän taloudellisen toimijan suuntaan muuttamalla säännöstöä osakeyhtiömallin mukaiseksi. Kumotun vuoden 1930 säätiölain (109/1930) 2 §:n mukaan säätiön perustamiseen oli saatava lupa. Lain 5.2 § totesi, että perustamislupa on annettava, jos säätiön tarkoitus on hyödyllinen. Säännöt puolestaan oli vahvistettava, jos ne oli laadittu säätiölain mukaisesti eivätkä ne ole vastoin lakia tai hyviä tapoja. Perustamislupaa ei kuitenkaan tullut antaa, jos säätiön tarkoituksena sen sääntöjen mukaan on liiketoiminnan harjoittaminen tai jos sen pääasiallisena tarkoituksena ilmeisesti on välittömän taloudellisen edun hankkiminen säättäjälle tai säätiön toimihenkilölle.

Mietintönsä 15.5.2013 jättänyt säätiölakityöryhmä ehdotti mm. että säätiö saisi harjoittaa vapaasti liiketoimintaa, ellei tätä ole sen säännöissä kielletty³⁷⁵. Heikki Halila esitti näkemyksensä, että säätiön tarkoituksen tulisi edelleen olla hyödyllinen eikä kaupallinen. Jos säätiölle avautuu mahdollisuus harjoittaa laajamittaista liiketoimintaa, eivät sen varat enää ole suojassa. Säätiön tarkoituksen toteutuminen tulee uhatuksi, ja se voi estyä kokonaan konkurssin takia.³⁷⁶ Säätiölakiehdotuksessa ei Halilan mielestä ollut kyse vain osakeyhtiölaista saatu kirjoittamistavan ja rakenteen malli, vaan peruskysymyksissään esitetään siirtymistä kohti osakeyhtiöoikeudellista liike-

371 Kivimäki & Ylöstalo 1973, 174.

372 Halila 2008, 18.

373 Hovi 2005, 25.

374 Oikeusministeriö 2012, 17–18.

375 Säätiölakityöryhmän mietintö 2013, 75.

376 Halila 2013, 608.

toimintamallia³⁷⁷. Voi olettaa, että säätiömuodolle olisi avautunut mietinnön mukaisesti toteutettuna uuden tyyppisiä tehtäviä, joita määrittäisi ensisijaisesti talouden järjestelmän binäärikoodi ja mediumi.

1.12.2015 voimaan tulleen uuden säätiölain (487/2015) 1:2.1:n mukaan säätiöllä on oltava hyödyllinen tarkoitus. Tätä tarkennetaan toteamalla, että tarkoituksena ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen eikä taloudellisen edun tuottaminen lähipiiriin kuuluvalle. Hallituksen esityksen 166/2014 vp mukaan säätiöiden ”hallinnon helpottamiseksi ja säätiöiden käyttämien hallintopalveluiden saatavuuden parantamiseksi” (s. 41) säätiölain sisältöä ja kirjoitusasua kuitenkin yhtenäistettiin tuoreen yhteisölain säädännön kanssa eli käytännössä vuoden 2006 osakeyhtiölain mallin mukaiseksi³⁷⁸.

Toiminta- ja rahoitusmuotonsa perusteella säätiöt voidaan jaotella pääomasäätiöihin eli apurahasäätiöihin ja jatkuvarahoitteisiin laitospääomasäätiöihin eli toiminnallisiin säätiöihin. Toiminnallinen säätiö on yleensä perustettu tiettyä tarkoitusta varten, esimerkiksi koulun tai sairaalan ylläpitoon. Toiminnallisen säätiön oma pääoma on usein toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden pieni; säätiö saakin avustuksia omaisuuden hankkimiseen tai ylläpitoon. Vaikka säätiöiden toiminnan on perinteisesti nähty perustuvan pääasiassa säätiötä perustettaessa määrättyyn tarkoitukseen käytettäväksi osoitettuun varallisuuteen, koskee uusi säätiölaki myös toiminnallisia säätiöitä (HE 166/2014 vp, s.43).³⁷⁹ Juuri toiminnalliset säätiöt ovat laajalti yhtiöittäneet liiketoimintojaan.³⁸⁰

Suurin osa yliopistoista on yliopistolain (558/2009) 1.3 §:n mukaan organisaatiomuodoiltaan julkisoikeudellisia laitoksia, ja niihin sovelletaan yliopistolakia. Aalto-yliopisto ja Tampereen teknillinen yliopisto ovat säätiöyliopistoja, joihin sovelletaan yliopistolain lisäksi säätiölakia.

Kun julkisoikeudellinen yliopisto määritellään yliopistolain 5.1 §:ssä myös itsenäiseksi oikeushenkilöksi, ei laitospääomasäätiöillä ole varsinaista itsenäistä merkitystä. Julkisoikeudellisuudella viitataan siihen, että yliopisto kuuluu julkiseen sektoriin ja sillä on julkisia tehtäviä, vaikka se ei kuulukaan valtion keskushallintoon tai julkishallinnon viranomaisorganisaatioon. Julkisoikeudelliseen yliopistoon sovelletaan kuitenkin mm. julkisuus- ja hallintolakia.³⁸¹

4.14 Kokoavia huomioita

Oikeushenkilöiden, erityisesti osakeyhtiöiden ja osuuskuntien kehityksen tarkastelu antaa lähde lähteeltä tarkentuvan kuvan vaiheikkaasta historiasta, jossa mikään ratkaisu ei näyttäydy historialliselta välttämättömyydeltä. Kontingentit ratkaisut ovat olleet käsillä menneisyudessa aivan samalla tavalla kuin nytkin. Samalla moderni yhteiskunta on monimutkaistunut jo tehtyjen ratkaisujen pohjalta.

Osakeyhtiöt ovat eri vaiheissa toimineet julkisen vallan välineinä ja julkisten palvelujen tuottajina. Edes modernin osakeyhtiömallin voitontuottamistarkoitus ei ole

377 Halila 2013, 602.

378 Joiltain piirteiltään säätiöitä muistuttavia trusteja koskevaa lainsäädäntöä ei Suomessa ole.

379 Ks. myös Hovi 2005, 43–45.

380 Hovi 2005, 45.

381 Mäenpää 2009, 35–36.

lopettanut oikeudellista, taloudellista, poliittista tai tieteellistä keskustelua ja kampaailua osakeyhtiön tehtävistä ja sen eri ominaispiirteiden legitimitetistä. Toisaalta ainakin suomalainen osuuskunta ja myös säätiö ovat ottaneet askeleen osakeyhtiömallin suuntaan, vaikka erityisesti osuuskuntien itsemäärittämisessä ja arvopuheessa eroa pyritään korostamaan.

Osakeyhtiötä voidaan ainakin teoreettisesti pitää osuuskunnan erityistapauksena. Ero näiden kahden toimijan välillä on kuitenkin huomattava. Pelkistäen voisi eroa kuvata seuraavasti. Osakkeenomistaja, käytännössä sijoittaja, antaa osakeyhtiöön rahaa. Osakkeenomistajalla on jonkinasteinen käsitys siitä, mitä yhtiö tekee ja mitkä ovat sijoitukseen liittyvät riskit. Osakkeenomistaja saa sijoituksensa verran äänivaltaa yhtiössä, mutta keskeinen tavoite on saada sijoitetulle pääomalle aikanaan korkoa. Osuuskunnassakin voi saada sijoitukselleen korkoa, mutta varsinainen hyöty jäsenyydestä tulee vasta toimimisesta muiden jäsenten ja itse osuuskunnan kanssa. Osuuskunnassa on näin korostetusti kyse jatkuvasta tai toistuvasta yhdessä toimimisesta.

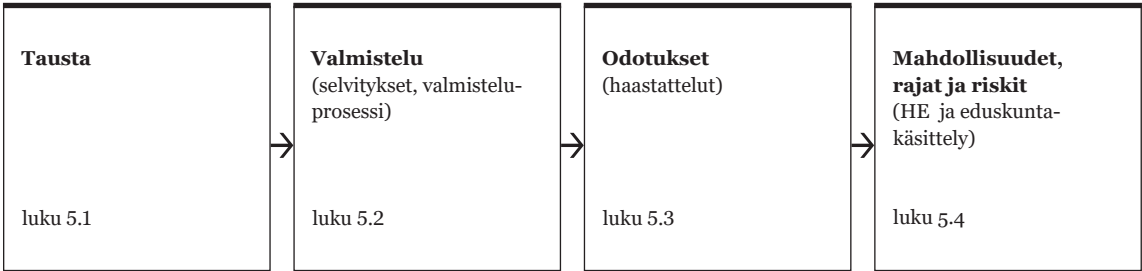
Historiasta tunnistettu vaihtoehtojen moninaisuus jatkuu: osakeyhtiömuoto ei ollut ammattikorkeakouluille ainoa mahdollisuus. Tätä ajatusta voisi laajentaa niin, että osakeyhtiön yleisen toimijan ja mallioikeushenkilön rooli ei ole itsestäänselvyys.

5. Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen

5.1 Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen: Tausta

5.1.1 Ammattikorkeakoulu-uudistuksen ja tutkimusprosessin eteneminen

Tutkimuksen kohde oli tutkimuksen ajan liikkeessä. Tähän liittyviä metodikysymyksiä on pohdittu alaluvussa 3.3. Tämä pääluke kuvaa prosessia, jossa päätettiin kaikkien ammattikorkeakoulujen siirtymisestä osakeyhtiömuotoon. Tutkimus eteni samanlaisesti, mikä osaltaan vaikutti aina seuraavan vaiheen tutkimusratkaisuihin. Pääluke voidaan havainnollistaa kuviolla 2.



KUVIO 2. AMMATTIKORKEAKOULUJEN OSAKEYHTIÖITTÄMISEN JA TUTKIMUKSEN ETENEMINEN.

Aluksi käsitellään lyhyesti ammattikorkeakoulujen historiaa ja luonnetta, yliopistouudistusta ja koulutuskentän suhdetta markkinoihin ja kilpailuun. Tämän jälkeen työstetään haastatteluja, joiden metodologiasta on esitys alaluvussa 3.5. Tässä etsitään ennen kaikkea niitä odotuksia, joita osakeyhtiöittämiseen on liitetty. Lopuksi käydään punniten läpi hallituksen esitystä uudeksi ammattikorkeakoululaiksi ja esityksen eduskuntakäsittelyä.

5.1.2 Ammattikorkeakoulut

Suomen ammattikorkeakoulujen synty oli kansallinen versio 1900-luvun lopun kansainvälisestä koulutuspolitiikasta. Korkea-asteen koulutukseen ohjattiin eri maissa yhä isompi osa ikäluokasta. Yhtenä käytettynä keinona oli rakentaa ei-yliopistollinen korkeakoulusektori. Eurooppalaisten ammattikorkeakoulujen perustamisen tavoitteena oli osaltaan kuroa kiinni Yhdysvaltojen 1960-luvulla saama huomattava etumatka korkeakoulutettujen määrässä.³⁸²

³⁸² Salminen 1995, 314.

Ammattikorkeakoulukokeilu aloitettiin Suomessa 1990-luvun alussa. Nuorisasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen kokeiluista annettu laki (391/1991) oli voimassa vuoden 1999 loppuun. Ammattikorkeakoulujen perustana olivat aiemmin opistoasteen ja ammatillisen korkea-asteen koulutusta antaneet oppilaitokset, joista kehitettiin ammattikorkeakouluja yhdistämällä ja sulauttamalla oppilaitoksia tai niiden osia ja koulutuksen tasoa nostamalla (HE 9/2013 vp, s. 4).

Ammattikorkeakoulua perusteltiin näkyvissä olevilla ja ennakoituilla työelämän kehityspiirteillä, joita olivat muun muassa ammattirakenteen ja työtehtävien muuttuminen, uuden teknologian käyttöönotto ja työelämän kansainvälistyminen. 1990-luvun alun talouden ja tuotannon lama toi näkyviin ammattirakenteiden ja työurien kiihtyvät muutokset.³⁸³ Yhtenä kriteerinä kokeilutoimilupien myöntämiselle oli, ettei hakijan toimintapaikkakunnalla sijainnut yliopistoa. Tavoitteena oli luoda suomalaiseen korkeakoulujärjestelmään uusi käytäntösuuntautunut korkeakoulutuksen tyyppi. (HE 9/2013 vp.) Ammattikorkeakoulut edustivat sellaista rakenteellista kytkentää talouden ja koulutuksen välillä, joka oli aikaisempaa korkeakoulusektoria herkempi talouden järjestelmän muutoksille.

Ammattikorkeakouluille oli myös koulutuksen ja tieteen järjestelmistä tulevia odotuksia. Mm. sosiaalisen toiminnan teoria, konstruktivismi ja ekspansiivisen oppimisen malli antoivat perusteen uudenslaisille, käytäntöä korostavalle pedagogiikalle³⁸⁴. Lisäksi oli tarve parantaa koulutuksen kansainvälistä vertailtavuutta ja rinnastettavuutta ja lisätä kansainvälistä yhteistyötä (HE 9/2013 vp, 4). Vuonna 1995 annettiin laki ammattikorkeakouluopinnoista (255/1995). Lain perusteella valtioneuvosto myönsi hakemuksesta ammattikorkeakoulujen toimiluvat.

Kaikki ammattikorkeakoulut ovat toimineet vakinaisina elokuusta 2000 alkaen (HE 9/2013 vp, 4). Ammattikorkeakouluissa oli vuonna 2014 opiskelijoita yhteensä 142 139, joista ammattikorkeakoulututkintoon johtavassa nuorten koulutuksessa 107 208, ammattikorkeakoulututkintoon johtavassa aikuiskoulutuksessa 21 543, ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa 9 216, opettajankoulutuksessa 3 456 sekä erikoistumisopinnoissa noin 714 opiskelijaa. Suurimmat koulutusalat olivat vuonna 2014 tekniikan ja liikenteen ala, sosiaali-, terveys- ja liikunta-ala ja yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala. Tyypillisiä tutkintonimikkeitä ovat tradenomi (AMK), insinööri (AMK) ja sairaanhoitaja (AMK).³⁸⁵ Tutkintonimikkeiden kirjo on kuitenkin laaja.

Alueelliset maakuntakorkeakoulut Norjassa, alueelliset korkeakoulut (esim. Midhögskolan) Ruotsissa ja ammattikorkeakoulut Suomessa ovat toimijoita, joille korkea-asteen koulutus on pääasiallinen toimintamuoto, mutta joiden tehtäviin lisäksi kuuluu tuottaa tutkimus- ja kehityspalveluja erityisesti korkeakoulun lähialueen yritysten ja muun työelämän tarpeisiin.³⁸⁶

383 Salminen 1997, 315–316.

384 Ks. esim. Engeström 1987; yhteenvetoina Rauhala 1994, 11–62; Miettinen 2000.

385 Vipunen 2016.

386 Virtanen 2002,19.

1.1.2014 voimaan tullut lainmuutos (485/2013) kumosi ammatillisesta opetuksesta annetun lain ja siirsi tätä opettajankoulutusta koskevat keskeiset säädökset ammattikorkeakoululakiin. Uuden ammattikorkeakoululain (932/2014) 8.2 §:ssä todetaan: ”Toimiluvassa määrätään oikeudesta järjestää ammattikorkeakoulujen ja ammatillisen koulutuksen opettajille ja opettajiksi aikoville tarpeellista opettajankoulutusta ammattikorkeakoulussa (*ammattillinen opettajankoulutus*).”³⁸⁷

Ammattikorkeakoulujen tehtävät on määritelty ammattikorkeakoululain 4.1 §:ssä: ”Ammattikorkeakoulujen tehtävänä on antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen, taiteellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin, tukea yksilön ammatillista kasvua ja harjoittaa ammattikorkeakouluopetusta palvelevaa sekä työelämää ja aluekehitystä tukevaa ja alueen elinkeinorakenteen huomioon ottavaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä sekä taiteellista toimintaa.” Yleisesti ammattikorkeakoulun tehtävä voidaan jakaa opetukselliseen, tutkimukselliseen ja aluekehitykseen tehtävään. Erittelemällä ja pelkistämällä saadaan näkyviin kasvatuksellinen, erityisesti koulutuksellinen tehtävä, taloudellinen, työelämää ja elinkeinotoimintaa palveleva tehtävä ja tieteellinen tutkimus- ja kehitystehtävä.

Kun hallitus antoi eduskunnalle ammattikorkeakoulu-uudistuksen ensimmäiseen vaiheeseen liittyvän esityksensä 9/2013 vp, oli valtioneuvosto myöntänyt toimiluvan ammattikorkeakoulun ylläpitämiseksi 15 osakeyhtiölle, seitsemälle kuntayhtymälle, kahdelle kunnalle ja yhdelle säätiölle (HE 9/2013 vp, s. 5).

Kun hallitus antoi seuraavan vaiheen esityksensä 3.4.2014, oli toimilupa ylläpitää ammattikorkeakoulua myönnetty 21 osakeyhtiölle, kolmelle kuntayhtymälle ja yhdelle säätiölle. Hallituksen esityksessä (26/2014 vp, s. 4) saatettiinkin todeta, että ”(o)sakeyhtiömuoto on nopeasti yleistynyt ammattikorkeakoulujen ylläpitomuotona”.

Osakeyhtiöiden pääasiallisina omistajina olivat kunnat. Yksityisessä omistuksessa olevat ammattikorkeakoulut, joiden ylläpitäjäosakeyhtiön omistajina ei ollut yhtään kuntaa, olivat DIAK, Haaga-Helia, Humak, Arcada ja Novia. Näitä ylläpitävien osakeyhtiöiden omistajina oli muun muassa yhdistyksiä ja säätiöitä. Haaga-Helian ylläpitäjästä omisti 16 % Helsingin seudun kauppakamari. Åbo Akademi omisti 75 % Ab Yrkeshögskolan vid Åbo Akademista (Novia-ammattikorkeakoulun ylläpitäjä) ja Lappeenrannan teknillinen yliopisto omisti Saimaan ammattikorkeakoulu Oy:stä 0,46 %; Vaasan yliopisto ja Svenska handelshögskolan Hanken olivat omistajina Oy Vaasan ammattikorkeakoulu – Vasa yrkeshögskola Ab:ssa.³⁸⁸ Turun yliopisto merkitsi 3 % uuden toimiluvan mukaisesta Turun ammattikorkeakoulu Oy:stä (Turun ammattikorkeakoulu 13.12.2013).³⁸⁹

387 Muutkin aikaisemmin ammatillisesta opettajankoulutuksesta annettuun lakiin kuuluneet säännökset on siirretty ammattikorkeakoululakiin.

388 OKM:n perustelumuistio 2.12.2013.

389 Turun ammattikorkeakoulu 13.12.2013.

5.1.3 Tehtaita, kauppoja – vai kouluja

Ammattikorkeakouluja on kuvattu sekä tuotantolaitosmallilla – siis eräänlaisena tehtaana – kuin myös palveluorganisaatiomallin avulla. Tuotantolaitosmallissa korkeakoulun päätuotteita ovat perusammattitaitoiset, kehittymiskykyiset tutkinnon suorittajat. Työelämä on loppukäyttäjä, joka palkkaa tällaisen tutkinnon suorittaneita. Yhteiskunta (valtio, kunnat) omistaa koulutusinstituution ja rahoittaa sen toiminnan. Opiskelijat ovat aihioita, materiaalia, joista muokataan tuotteita korkeakoulun opetusprosesseissa. Työkaluina ja työstökoneina käytetään kursseja, opintojaksoja ja oppimistehtäviä. Laadunvalvonta hoidetaan pääasiassa tenttiarvioinneilla.^{390 391}

Palveluorganisaatiomallissa ammattikorkeakoulu tuottaa koulutuspalveluja, koulutustuotteita ja tutkintoja. Kuvattu palveluorganisaatio on terminologiaaltaan ja toiminnaltaan hyvin lähellä kauppaa. Asiakkaita ovat tässä mallissa tuotteiden, kurssien, opintojaksojen, opintomateriaalien, välittömät kuluttajat eli opiskelijat.³⁹²

Tyypillistä näille malleille on talouden sanaston ja ajattelumallien tuominen koulutukseen. Monesti mallit vastaavat myös niitä totunnaisia ajattelutapoja, joiden avulla varsinkin ammattikorkeakoulujen opettajat ja muu henkilöstö tehtävänsä määrittävät. Hallituksen esityksessä uudeksi ammattikorkeakoululaiksi (HE 26/2014) opiskelijan asiakkuuteen otettiin kuitenkin selvästi kantaa: ”Ehdotettavan lain 3 §:n mukaan ammattikorkeakouluyhteisöön kuuluvat sen opetus- ja muu henkilöstö sekä opiskelijat. Opiskelijoiden ei ole katsottu olevan ammattikorkeakoulun asiakkaita vaan ammattikorkeakouluyhteisön jäseniä muodostamansa opiskelijakunnan kautta.”³⁹³

Tyypillistä tuotanto- ja talousvaikutteiselle koulutuspolitiikalle on laatuajatelu. Tämä näyttäisi sopivan hyvin koulutuksen primaarikoodiin parempi – huonompi. Tämän koodin mukaista tulkintaa teki korkeakoulujen osalta erityinen arviointineuvosto. Se oli asiantuntijaelin, jonka tehtävänä oli avustaa korkeakouluja ja opetus- ja kulttuuriministeriötä korkeakoulujen arvioinneissa. Arviointineuvosto toimi opetus- ja kulttuuriministeriön yhteydessä. Toimikaudeksi kerrallaan nimitetyn neuvoston jäsenet edustivat yliopistoja, ammattikorkeakouluja, opiskelijoita ja työelämää. Korkeakoulujen arviointineuvoston, Koulutuksen arviointineuvoston ja Opetushallituksen arviointitoiminnot yhdistyivät Kansalliseksi koulutuksen arviointikeskukseksi 1.5.2014. Uuden arviointikeskuksen tehtävänä on tuottaa tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen kehittämistä varten.³⁹⁴

Korkeakoulujen arviointineuvosto toteutti vuosittain vähintään yhden teema-arvion ajankohtaisesta, tärkeäksi koetusta aiheesta. Aloitteet arviointeihin tulivat korkeakouluilta tai sidosryhmiltä tai idea oli voinut nousta esiin arviointineuvoston

390 Ks. esim. Takala 1995, 229.

391 Ammattikorkeakouluja on kuvattu myös ”jalostaviksi työvoimapumpuiksi” – kuten yliopistoja. Ks. Virtanen 2002, 36–39.

392 Ks. esim. Takala 1997, 229.

393 Hallituksen esityksen perusteluissa on ajatus, että opiskelijat ovat ammattikorkeakouluyhteisön jäseniä nimenomaan ”opiskelijakunnan kautta”. Koska opiskelijan automaattinen jäsenyys opiskelijakuntaan poistettiin mm. perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 24/2014 vp) takia, tulee lakia tulkita niin, että opiskelija on suoraan korkeakouluyhteisön jäsen.

394 OKM tiedote 2014. Koulutuksen arviointikeskuksen perustaminen.

sisäisissä asiantuntijakeskusteluissa. Esimerkiksi vuoden 2013 korkeakoulujen yhteiskunnallisen ja alueellisen vaikuttavuuden arviointiin teki aloitteen Etelä-Suomen maakuntien liittouma.³⁹⁵

Raportissa esitettiin jatkuvasti esillä oleva kysymys: onko yhteiskunnallinen vaikuttaminen erillinen, kolmas tehtävä, vai toteutetaanko sitä kahden perustehtävän kautta? Tässä yliopisto- ja ammatti- korkeakoulusektori nähtiin jossain määrin erilaisina, ja myös yliopistokeskuksilla oli erityispiirteitä. Toinen erityisesti korkeakouluja mietittyvä seikka on yhteiskunnallisen vaikuttamisen suhde rahoitukseen: ”Miten motivoida tekemään sellaista, josta ei suoraan makseta?” Raportissa kerrottiin, että korkeakoulut ovat pohtimassa myös taloudellisia kannustimia. Rahoitusindikaattorien ja kehittävän itsearvioinnin yhdistämistä ei kuitenkaan pidetty helppona.³⁹⁶

Selvityksen pohjalta todettiin, että yksiselitteisiä ja ongelmattomia indikaattoreita yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen ja vaikuttavuuden seurantaan ei ole toistaiseksi kyetty kehittämään Suomessa eikä muuallakaan. Ongelmaksi nähtiin itse ilmiön monimuotoisuus ja monimutkaisuus. Vuorovaikutuksen ja vaikuttavuuden laaja kuvaaminen edellyttäisi pitkälle hienostunutta teoreettista mallia, joka ottaisi huomioon eri elementtien sidokset. Tällaista mallia ei kuitenkaan ole olemassa. Yksinkertaistuksia käytettäessä, esimerkiksi vakioimalla joitakin tekijöitä, tehty arvio altistuu kritiikille. Ei ole myöskään mahdollista mitata jokaista muuttujaa, koska ”kyse on laadullisista ja vaikeasti mitta-asteikollisiksi muutettavista ilmiöistä”. Lisäksi indikaattoreiden rakentaminen ja vaikuttavuuden arviointi on vaikeampaa kauempana itse toiminnasta. Toiminnan välillistä vaikuttavuutta on huomattavasti ongelmallisempaa todentaa kuin välittömiä panoksia, toimenpiteitä ja tuotoksia.³⁹⁷ Arviointiryhmän ilmaisemat ammattikorkeakoulujen toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnin ja mittaamisen ongelmat sopivat sellaisenaan kuvamaan myös yleisemmin koulutuksen arvioinnin vaikeutta.

Arviointiryhmä päätyi suosittamaan yhteistyön lisäämistä ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen välillä, ammattikorkeakoulujen ja elinkeinoelämän, julkisten toimijoiden ja toisen asteen oppilaitosten välillä ja kansainvälisten toimijoiden kanssa. Näitä hankkeita tulisi tukea sekä taloudellisesti että lainsäädännöllisesti. Aikaisemmin raportissa lähes mahdottomaksi mainittua arviointimallia tulisi kehittää ja sen perusteella pitäisi asettaa mittarit, jotka vaikuttaisivat ammattikorkeakoulujen rahoitukseen.³⁹⁸

Mittareita tarvitaan arviointimallin mukaisen laadun tunnistamiseen. Samalla niiden avulla rakennetaan new public management -ajattelun mukaiset talouden markkinoita simuloivat kvasimarkkinat, jossa ammattikorkeakoulut kilpailevat keskenään etukäteen määritellystä rahoituserästä. Määrälliset mittarit, jotka mittaavat vääriä asioita eivätkä tunnista välillisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia, koetaan samanaikaisesti puutteistaan huolimatta välttämättömiksi. Siinä missä ammattikorkeakoulujen

395 Korkeakoulujen arviointineuvosto 2013, esipuhe.

396 Korkeakoulujen arviointineuvosto 2013, esipuhe.

397 Arviointiraportti 2013, 106–107.

398 Arviointiraportti 2013, 110–116.

sisällä on tunnistettavissa selvä academic drift³⁹⁹, pyrkimys yliopistomaiseen toimintaan, kohdistetaan niihin ulkoapäin tuotannollistavia ja kaupallistavia paineita. Ammattikorkeakoululla säilytetään ainakin toistaiseksi koulutuksen primaarikoodi, mutta sekundaarikoodin paikalle tarjoavat omaansa sekä tiede että talous.

5.1.4 Yliopistouudistus

Yliopiston ja yhteiskunnan suhde on saanut erilaisia idealistisiksi ja praktisiksi määriteltyjä kuvauksia ja ohjelmia. Näitä ovat mm. humboldtilainen sivistysyliopistodeaali, weberiläinen yhteiskunnallista työnjakoa painottava ohjelma, Jürgen Habermasin tieteentekijöiden ja politiikan kriittistä interaktiota korostava malli, Burton R. Clarkin erityisesti julkisen rahoituksen vähenemiseen reagoiva yrittäjyysyliopisto ja Gibbonsin ja hänen kollegoidensa esittämä uusi tiedontuotantomalli⁴⁰⁰. Nämä ovat edelleen eri painotuksin mukana yliopistoja koskevassa keskustelussa ja niiden piirteitä on tunnistettavissa myös suomalaisessa eri aikakausien yliopistolainsäädännössä.

1.1.2010 tuli voimaan uusi yliopistolaki (558/2009), joka korvaisi vuodelta 1997 olevan yliopistolain (645/1997). Aikaisemmin valtion tilivirastoina toimineista yliopistoista muodostettiin itsenäisiä oikeushenkilöitä: julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiölain mukaisia säätiöitä. Yliopistolailla säädettiin hallinnosta, toiminnan rahoituksesta ja ohjauksesta sekä yliopistojen tutkimuksesta, opetuksesta, opiskelijoista ja henkilöstöstä.

Hallituksen esityksessä 7/2009 vp uudeksi yliopistolaiksi muutosta perusteltiin yleisellä tasolla yliopistojen taloudellisen autonomian lisäämisellä. Yliopistojärjestelmän muuttamista edellytti esityksen mukaan talouden ja teknologian globalisointuminen, joka ilmenee yritystoiminnan kansainvälistymisenä sekä työn ja tuotannon uusjakona. Yhteiskunnat ja taloudet pyrkivät elinkeino- ja yhteiskuntarakenteen jatkuvalla muutoksella ylläpitämään ja lisäämään vaurauttaan ja kansalaisten hyvinvointia uuden kansainvälisen työnjaon ja tietoyhteiskuntakehityksen oloissa. Myös kilpailu edellyttää innovaatiodynamiikan parantamista. Itse tutkimustyökin on muuttunut: se on ammattimaistunut, yhteistyö ja verkottuminen ovat yhä oleellisempia ja samalla tutkimus on kallistunut ja yksiköt ovat tulleet yhä suuremmiksi.⁴⁰¹ Tämä kaikki edellyttää hallituksen esityksen mukaan yliopistojen profiloitumista, voimavarojen suuntausta, tehokasta sisäistä ohjausta, rakenteiden vahvistamista, johtajuuden uudistamista, taloudellisen toiminnan mahdollistamista, rahoituspohjan laajentamista ja ulkoisiin muutoksiin reagoimista.

Turun yliopisto ja Turun kauppakorkeakoulu yhdistyivät yhdeksi yliopistoksi. Lisäksi Joensuun ja Kuopion yliopistot yhdistyivät Itä-Suomen yliopistoksi. Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun

399 Academic drift -ilmiön tuotteena voidaan pitää ammattikorkeakoulujen itsestään käyttämää ”university of applied science” -käännöstä ”polytechnic” -termin sijaan. Käännös toisaalta kertoo jos-sain määrin tarkemmin ammattikorkeakoulujen paikasta korkeakoulukentässä.

400 Miettinen 2001, 118–144.

401 HE 7/2009, 27.

toiminnot yhdistettiin Aalto-yliopistona toimivaan säätiöön. Myös Tampereen teknillinen yliopisto muuttui säätiömuotoiseksi.

Yliopistojen siirtyessä valtiosta erillisiksi oikeushenkilöiksi yliopistojen henkilöstön palvelussuhteet muutettiin virkasuhteista työsuhteiksi. Henkilöstön asema luvattiin turvata siirtymävaiheessa.

Yliopisto – tai ammattikorkeakoulu – on välittäjäinstituutiona epäonnistunut, jos se ei pysty käsittelemään funktiojärjestelmien ärsykeitä oman erityisen koodistonsa mukaisesta. Tämä edellyttää avoimuutta suhteessa ympäristöön, mutta myös operatiivista sulkeutuneisuutta. Hallituksen esityksessä yliopistolta odotettu ulkoisiin muutoksiin reagoiminen on suoraviivaisempi kytkös. Esitetyt tavoitteet muistuttavat Gibbonsin ja hänen kollegoidensa esittämää uutta tiedontuotantotapaa⁴⁰². Tästä on toisin sanoin, kriittisesti huomauttanut myös Martina Reuter: ehkä yliopiston tehtävä ei olekaan reagoida ulkoisiin muutoksiin, vaan nimenomaan luoda pysyvyyttä, josta käsin luonnon ja yhteiskunnan muutokset ovat ymmärrettävissä, kritisoitavissa ja oivallusten avulla edistettävissä⁴⁰³. Organisaatioiden ja järjestelmien inertiaa käsiteltiin alaluvussa 2.11. Jähmeydelle ja vitkalle on näin korkeakoulutuksessaakin positiivinen tulkintansa.

Opetusministeriön asettamat selvitysmiehet Niilo Jääskinen ja Jorma Rantanen olivat tarkastelleet selvitystyössään⁴⁰⁴ erilaisia yliopistojen organisoimisen oikeudellisia perusmalleja. Tavoitteeksi oli asetettu aikaisempaa suurempi taloudellishallinnollinen itsenäisyys. Selvitysmiehet tarkastelivat vaihtoehtoina rahastotaloudella vahvistettua tilivirastoyliopistoa, itsenäistä julkisoikeudellista oikeushenkilöä sekä ammattikorkeakouluissa käytettyä ylläpitäjämallia, jossa yliopiston ylläpitäjänä toimisi joko itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö taikka yksityisoikeudellinen oikeushenkilö osakeyhtiö, osuuskunta, yhdistys tai säätiö. Selvitysmiehet eivät sen sijaan tarkastelleet malleja, jossa varsinainen yliopisto olisi suoraan organisoitu osakeyhtiöksi tai säätiöksi.

Perustuslain 123.1 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Lailla määritelty yliopistojen itsehallinto merkitsee hallituksen esityksen 7/2009 vp mukaan yliopiston itsenäistä päätöksentekoa, joka koskee organisaation järjestäytymistä, opetusta ja tutkimuksen ja koko henkilöstön valintaa. Valtion keskushallinnon ei tule puuttua yliopiston sisäiseen hallintoon kuuluviin asioihin.

Perustuslain 16.3 §:n turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Hallituksen esityksessä 7/2009 vp todetaan, että

- Tieteen vapauteen kuuluu sen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa ja menetelmänsä.
- Taiteessa tulee vallita ilmaisun ja menetelmien vapaus.

402 Ks. Miettinen 2001, 136–140.

403 Reuter 2009, 205.

404 Jääskinen & Rantanen 2007.

- Opetuksen vapaus sisältää oikeuden opiskella ja hankkia tietoja itseään kiinnostavista asioista ja oikeuden opettaa haluamallaan tavalla niin sisällöllisesti kuin menetelmällisestikin.

Itsehallinnon luvataan antavan institutionaalisella tasolla takeet perustuslain 16.3 §:ssä tarkoitetun tieteen ja ylimmän opetuksen vapauden toteutumiselle. Itsehallinto edellyttää hallituksen esityksen mukaan ”tiettyä irrallisuutta ja riippumattomuutta” valtion ohjaus- ja valvontasuhteista.

Perustuslaissa turvatusta itsehallinnosta huolimatta yliopistot eivät olleet ennen uutta yliopistolakia itsenäisiä oikeushenkilöitä. Ne olivat osa valtio-oikeushenkilöä ja valtion talousarviolain ja -asetuksen mukaisesti valtion talousarvion piiriin kuuluvia tilivirastoja. Yliopistojen oli noudatettava samoja talousarviomenettelyjä sekä valtion omaisuuden hankkimista, luovuttamista ja käyttämistä koskevia säännöksiä ja mää-
räyksiä kuin muidenkin valtion talousarvion piirissä olevien yksikköjen.

Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademilla oli ollut erikoinen oikeudellinen kak-
sinaisluonne. Ne olivat olleet yhtäältä muiden yliopistojen tavoin valtion tilivirastoja ja näin valtion talousarvion sekä sitä koskevien säännösten ja määräysten alaisia. Toi-
saalta ne olivat olleet erillisen rahastotaloutensa osalta myös valtiosta erillisiä oikeus-
henkilöitä. Tältä osin ne olivat käyttäneet päätösvaltaa itsenäisesti niille kuuluvasta
varallisuudesta. Yliopistolaissa oli ollut tästä poikkeavasta asemasta erityissäännökset.
Vuoden 2007 alusta voimaan tulleella yliopistorahastoja koskevalla yliopistolain muu-
toksella oli myös muille yliopistoille annettu mahdollisuus valtion talousarvion ulko-
puoliseen rahastotalouteen. Näin yliopistot olivat voineet yliopistorahastoihin kerätä
lahjoitusvarallisuutta. Tämän varallisuuden käytöstä oli yliopisto päättänyt itse.⁴⁰⁵

Selvitysmiehet päätyivät puoltamaan yliopistojen muodostamista itsenäisiksi
julkisoikeudellisiksi oikeushenkilöiksi. Malli mahdollistaisi kansainvälisesti vertailu-
kelpoisen ja yliopistojen perustehtävien hoitamisen kannalta tarkoituksenmukaisen
järjestämistavan. Samalla olisi mahdollista turvata valtiovallan korkeakoulu- ja tie-
depoliittinen ohjaus. Toisin kuin ylläpitäjämallissa, joka oli silloin käytössä ammat-
tikorkeakouluissa, itsenäisen oikeushenkilön mallissa voitaisiin säilyttää yliopistojen
perustamista, lopettamista ja yhdistämistä koskeva eduskunnan päätösvalta. Mallin
etuna ylläpitäjämalliin verrattuna pidettiin sen yksinkertaisuutta sekä mahdolli-
suutta turvata yliopistoon kuuluville riittävät vaikutusmahdollisuudet yliopistojen
pääöksenteossa.⁴⁰⁶

Kansainvälinen vertailukaan ei selvitysmiesten mielestä puoltanut tiliviras-
tomallin säilyttämistä yliopistojen toimintamuotona. Suuntauksena oli yliopistojen
itsenäistäminen oikeuskelpoisiksi subjekteiksi niissä maissa, joissa ne aiemmin ovat
olleet osa valtiota. Kansainvälinen koulutus- ja tutkimusyhteistyö oli muodostunut yhä
tärkeämmäksi osaksi yliopistojen toimintaa. Tässä tilanteessa suomalaisten yliopisto-
jen organisaatio- ja hallintoratkaisujen oli mahdollistettava tasavertainen osallistumi-
nen yliopistojen väliseen sekä yliopistojen ja yritysten väliseen yhteistoimintaan. Myös

405 Jääskinen & Rantanen 2007, 55.

406 Jääskinen & Rantanen 2007, 90.

suomalaisten yliopistojen omana toiveena oli ollut irtautuminen talousarviotaloudesta ja talousarviokirjanpidosta sekä itsenäisen oikeushenkilön aseman saaminen.⁴⁰⁷

Hallituksen esityksessä 7/2009 vp uudeksi yliopistolaiksi on varsin kattava kansainvälinen vertailu, jossa käydään läpi yliopistojen oikeudellista asemaa, hallintoa, rahoitusta ja mm. henkilökunnan asemaa Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Englannissa, Ranskassa, Saksassa Nordrhein-Westfalenin osavaltiossa, Itävallassa, Alankomaissa, Virossa, Yhdysvalloissa Kalifornian osavaltiossa, Japanissa ja Venäjällä. Yksi vertailun lopputulemista oli se, että suomalaisten yliopistojen toimintaedellytykset eivät ole samalla tasolla muiden, nykyaikaisten eurooppalaisten tai yhdysvaltalaisen yliopistojen kanssa (HE 7/2009 vp, 29). Nimenomaan kansainvälinen vertailu ei hallituksen esityksen mukaan puoltanut tilivirastomallin säilyttämistä. Niissä maissa, joissa yliopistot olivat aiemmin olleet osa valtiota, oli selvänä suuntauksena yliopistojen itsenäistäminen oikeuskelpoisiksi subjekteiksi (HE 7/2009 vp, 30).

Yliopistouudistuksen selvitysmiehet ovat vertailleet eri vaihtoehtoja monipuolisesti⁴⁰⁸. Tarkastelun nollavaihtoehtona oli valtiontalouden tilivirastona toimiva yliopisto (virastoyliopisto), jolla on erillinen rahastotalous; tämän osalta yliopistolla on oma rajoitettu oikeushenkilöytensä. Toiseksi he tarkastelivat vaihtoehtoa, jossa yliopistoista muodostettaisiin itsenäisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, julkisoikeudellisia säätiöitä eli laitoksia. Ratkaisu edellyttäisi heidän mukaansa lainsäädäntöä sääntelyä, jolla luodaan kokonaan uudenlainen oikeushenkilötyyppi.

Kolmas vaihtoehto muistuttaisi ammattikorkeakouluissa toteutettua mallia, joka perustuu toiminnallisen korkeakoulun erottamiseen sitä ylläpitävästä oikeushenkilöstä, ylläpitäjäyhteisöstä. Malli jakautuisi edelleen kahteen alamuotoon, jossa ensimmäisessä ylläpitäjäyhteisö olisi edellisessä vaihtoehdossa tarkoitettu erikseen säännelty itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilötyyppi. Toisessa alamuodossa ylläpitäjäyhteisönä voisi toimia erillisen julkisoikeudellisen oikeushenkilön ohella tai sijasta yksityisoikeudelliseen lainsäädäntöön perustuva oikeushenkilö osakeyhtiö, osuuskunta, yhdistys tai säätiö.

Selvitysmiehet eivät tarkastelleet malleja, joissa varsinainen yliopisto, toiminnallinen korkeakoulusta ja tutkimusyksiköistä muodostuva organisaatio olisi suoraan organisoitu osakeyhtiöksi tai säätiöksi. Yliopiston varsinaiseen koulutus- ja tutkimustoimintaan liittyy heidän mukaansa Suomessa aina julkisoikeudellisia piirteitä. Yksityisoikeudellisella organisaatiomuodolla ei voida välttää tarvetta noudattaa tähän liittyvää sääntelyä. Yliopisto ei voisi oikeudellisesti samastua osakeyhtiöön tai säätiöön niin, että asianomaista oikeushenkilömuotoa koskevan lainsäädännön mukaiset hallintoelimet suoraan huolehtisivat yliopistolle kuuluvien tehtävien hoitamisesta. Yksityisoikeudelliset ratkaisuvaihtoehdot voivat olla tarkoituksenmukaisia yliopiston ylläpitämisen osalta, mutta eivät itse ylläpidettävän toiminnan oikeudellisena muotona.

Jokaisen tarkasteleman vaihtoehdon osalta selvitysmiehet arvioivat vahvuudet ja heikkoudet, mahdollisuudet ja riskit sekä tarkastelivat vaihtoehtojen

407 Jääskinen & Rantanen 2007, 90.

408 Jääskinen & Rantanen 2007, 75–90

valtionsääntöoikeudellisia ja taloushallinnon oikeudellisia kysymyksiä sekä hallinto-oikeudellisia sääntelytarpeita.

Yliopistouudistuksen selvitysmiehet totesivat, että yliopiston ylläpitäjäyhteisönä olisi voinut erikseen säännellyn julkisoikeudellisen yliopisto-oikeushenkilön ohella tai sijasta toimia osakeyhtiölain, säätiölain, yhdistyslain tai osuuskuntalain alainen yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Malli on heidän mukaansa tunnettu Suomessa yhtenä tapana ylläpitää yksityisen aloitteellisuuden pohjalta syntyneitä sivistyksellisiä ja sosiaalisia laitoksia. Tällöin ylläpitäjäyhteisö noudattaa omassa toiminnassaan oikeusmuotonsa mukaista yksityisoikeudellista lainsäädäntöä, mutta sen ylläpitäjän laitoksen oppikoulun, sairaalan, kansanopiston, ammatillisen oppilaitoksen, ammattikorkeakoulun jne. toiminnassa noudatetaan asianomaista julkisoikeudellista sääntelyä.⁴⁰⁹

Mallissa käytetään normaalien yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden vakiintuneita ja selkeitä oikeudellisia rakenteita toiminnassa, joka on sisällöltään yleishyödyllistä, voittoa tavoittelematonta ja yleensä valtion tai kuntien rahoittamaa. Yliopistojen kannalta mahdollisia olisivat selvitysmiesten mukaan osakeyhtiö, jonka pääomistajana olisi valtio, tai toiminnan ylläpitämistä varten perustettu säätiö. Oikeushenkilöön liittyvä jäsenyys osuuskunnissa ja yhdistyksissä teki yliopistouudistuksen selvitysmiesten mielestä niistä yliopistojen ylläpidossa keinotekoisia. Kuntien tai kuntayhtymien mahdollisuutta toimia yliopistojen ylläpitäjänä selvitysmiehet eivät pitäneet tarpeellisena tai realistisena. Heidän mukaansa oli kuitenkin mahdollista, että yliopistoa ylläpitävässä osakeyhtiössä olisi osakkeenomistajina myös kuntia tai maakuntien liittoja.⁴¹⁰

Akateemisten yhteisöjen keskeisiä perusarvoja on akateeminen vapaus, ja yliopistojen autonomia onkin selvitysmiesten mukaan Euroopassa yhdistetty nimenomaan tähän. Akateemisella vapaudella ja yliopiston taloudellisella autonomialla tarkoitetaan lähtökohtaisesti eri asioita. Kuitenkin ne ovat valtiosääntöoikeudellisesti toisiinsa sidottuja: selvitysmiehet näkevät perustuslain 123.1 §:ssä tarkoitetun yliopistojen itsehallinnon tarkoitukseksi turvata osaltaan perustuslain 16.3 §:n mukaisen tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta.⁴¹¹

Akateeminen vapaus on ensisijaisesti yksittäisen akateemisen tutkijan tai opettajan vapautta tutkia, opettaa ja julkaista ilman puuttumista yliopiston sisältä tai ulkopuolelta. Taloudellinen autonomia on mm. yliopistojen toimivaltaa rahoituksen ja rahoituslähteiden hankkimisessa ja käyttämisessä. Laajasti käsitettynä taloudellinen autonomia on itsenäisen taloustoimijuuden ominaisuus. Yliopiston itsehallinto tarkoittaa puolestaan sitä, että yliopisto ei ole oikeudellisesti sidottu valtion keskitettyyn hallintoon. Tällöin yliopiston omat elimet vastaavat yliopiston sisäisestä päätöksenteosta.⁴¹²

409 Jääskinen & Rantanen 2007, 86.

410 Jääskinen & Rantanen 2007, 86–87.

411 Jääskinen & Rantanen 2007, 42; eri autonomiakäsitteistä ja korkeakouluautonomian ulottuvuuksista ks. Kohtamäki & Tirronen 2014, 83–88.

412 Jääskinen & Rantanen 2007, 42.

Selvitysmies Jääskinen ehdotti yliopiston hallitukseen yliopistoon kuulumattomien jäsenten enemmistöä. Hallituksen esityksen 7/2009 vp mukaan puolet julkisoikeudellisen hallituksen jäsenistä mukaan lukien hallituksen puheenjohtaja olisivat olleet yliopiston ulkopuolisia. Eduskunnan perustuslakivaliokunta puuttui tähän. Sen mielestä yliopistoyhteisön ulkopuolisten jäsenten enemmistö yliopiston hallituksessa suoraan lain nojalla ei ollut perustuslain 123.1 §:ssä säädetyn yliopiston itsehallinnon mukaista; yliopiston itsehallinnon takaamiseksi yliopistokollegiolla oli oltava mahdollisuus valita yliopistoyhteisöstä enemmistö yliopiston hallitukseen⁴¹³. Lakiin tuli muotoilu, jonka mukaan yliopistokollegio päättää hallituksen jäsenten lukumäärästä. Vähintään 40 % hallituksen jäsenistä tulee kuitenkin olla muita kuin professoreita, muuta henkilökuntaa tai opiskelijoita. Näiden tulee yliopistolain 15 §:n mukaan ”edustaa monipuolisesti yhteiskuntaelämän ja yliopiston toimialaan kuuluvien tieteiden tai taiteiden asiantuntemusta”.

Uudessa yliopistolaissa rehtorin asema vastaa monelta osin osakeyhtiön toimitusjohtajaa. Hänet valitsee aina yliopiston hallitus. Hänen tehtävänä on johtaa yliopiston toimintaa ja päättää yliopistoa koskevista asioista, joita ei ole säädetty tai määrätty muun toimitusjohtajan tehtäväksi. Hän myös huolehtii yliopiston tehtävien taloudellisesta, tehokkaasta ja tuloksellisesta hoitamisesta osakeyhtiön toimitusjohtajan tapaan mm. vastaamalla siitä, että yliopiston kirjanpito on lain mukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty.

Hallituksen suunnitelmiin (HE 7/2009 vp, s. 379) kuului myös merkittäviä osakeyhtiöittämisiiä. ”Yliopistojen vakavaraisuuden ja luottokelpoisuuden turvaamiseksi” suunniteltiin valtion omistamien ja Senaattikiinteistöjen omistajahallinnassa olevien yliopistokiinteistöjen siirtämistä kolmeen yliopistojen ja valtion omistamaan kiinteistöosakeyhtiöön. Kiinteistöosakeyhtiöissä yliopistojen omistusosuus olisi ollut 2/3 ja valtion 1/3.

Valtion tilivirastona toiminut yliopistojen palvelukeskus Certia ei voinut enää tarjota palveluja itsenäisiksi oikeushenkilöiksi muuttuneille yliopistoille ilman kilpailutusta. Tällä perusteella Certia osakeyhtiöitettiin. Ensimmäisessä vaiheessa valtio merkitsi kaikki osakkeet, mutta sen jälkeen osakkeet luovutettiin tiliviraston asiakaina olleille yliopistoille. Yhtiö tarjoaa palveluitaan näille yliopistoille, jotka tulivat osakkaiksi perustettavaan yhtiöön. Yhtiöstä tuli lähtökohtaisesti julkisista hankinnoista annetun lain 6 §:ssä tarkoitettu hankintayksikkö. Yliopistot voivat näin hankkia palvelukeskukselta palveluja ilman julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) mukaista kilpailutusta (HE 140/2009 vp, s. 3–4; laki Yliopistojen palvelukeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi 69/2010). Hallitus kehotti yliopistoja uudistuksen yhteydessä muutenkin harkitsemaan osakeyhtiöiden käyttöä. Tällaisia tilanteita ovat erityisesti ne, joissa on kyse muusta kuin julkisesta tehtävästä ja joissa taloudellista toimintaa harjoitetaan valtion rahoituksen ulkopuolella (HE 7/2009 vp, s. 62).

Yliopistouudistusta ja uutta yliopistolakia kritisoitiin laajasti. Ennen kaikkea koettiin, että autonomian laajennus oli näennäistä, ei niinkään akateemista vapautta turvaavaa vaan lähinnä taloudellista tilivelvollisuutta lisäävää ja omaan

413 Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2009 vp.

varainhankintaan velvoittavaa ”akateemista kapitalismia”⁴¹⁴. Kriitikot näkivät taustalla pitkän, vuosikymmenten mittaisen pyrkimyksen. Jo 1980-luvun lopun korkeakoulupoliittista linjaa on nimitetty ”tulosvastuullisen yritysyliopiston” doktriiniksi. Yliopistolain historiallisena merkityksenä pidettiin sitä, että se viimeisteli valtionhallinnon korkeakoulupoliittiset suunnitelmat.⁴¹⁵ Koska kriitikot olivat yleensä yliopistoyhteisön sisältä, ei keskustelussa juurikaan pystytty tunnistamaan seuraavia vaiheita, jotka kohdistuvat ennen kaikkea ammattikorkeakouluihin. Toisaalta on huomionarvoista, että ammattikorkeakoulu-uudistus on toteutettu käytännössä ilman soraääniä.

5.1.5 Julkiset palvelut ja hallintotehtävät

Ammattikorkeakoululain 21.1 §:n mukaan ammattikorkeakoulun (ja opiskelijakunnan) toimintaan sovelletaan hallintolakia (434/2003) julkisten hallintotehtävien osalta; hallintolain esteellisyyssäännöksiä sovelletaan kuitenkin kaikessa ammattikorkeakoulun toiminnassa. Hallituksen ammattikorkeakoulua koskevan esityksen (HE 26/2014 vp, s. 33) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan julkisen hallintotehtävän voidaan lähtökohtaisesti katsoa sisältävän erityisesti ammattikorkeakoulun lakisääteisten tehtävien toteuttamisen ja sitä koskevan päätöksenteon. Lisäksi 21.2 §:n mukaan ammattikorkeakoulun toiminnan julkisuuteen (ja ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan ammattikorkeakoululain mukaisen toiminnan julkisuuteen) sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki) säädetään viranomaisen toiminnan julkisuudesta.

Julkinen hallintotehtävä on perustuslain 124 §:n käsite. Säännöksen mukaan lähtökohtana on, että julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu viranomaisille. Näitä hallintotehtäviä voidaan kuitenkin ulkoistaa lailla tai lain nojalla. Silloinkin, kun julkinen hallintotehtävä on annettu muulle kuin viranomaiselle, on sen hoitamisessa toteuduttava perusoikeudet, oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset.⁴¹⁶ Tämä muun muassa korostaa tehtävää hoitavien koulutusta ja osaamista sekä toiminnan riittävää julkista valvontaa⁴¹⁷.

Perustuslain julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan melko suurta hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta. Tähän voi kuulua tehtäviä, jotka liittyvät lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon. Julkiset hallintotehtävät voivat olla myös julkisen palvelun toteuttamista ja tehtäviä, joiden toteuttaminen on pääasiassa tosiasiallista hallintotoimintaa.⁴¹⁸

Hallintotehtävien ulkoistamisella tarkoitetaan julkisen hallintotehtävän antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Jos julkinen hallintotehtävä, esimerkiksi julkisen palvelun toteuttaminen, on annettu yksityiselle toimijalle, sitä on edelleen

414 Näistä näkemyksistä ja uuden yliopistolain valmistelu- ja vastustusprosesseista ks. esim. Tomperi 2009.

415 Tomperi 2009, 163–164.

416 Mäenpää 2011, 56.

417 Mäenpää 2003, 90–91.

418 Mäenpää 2011, 56–57.

hoidettava hallinnon yleislakien, erityisesti hallintolain, julkisuuslain ja kielilain (423/2003) ja tätä erityistä tehtävää koskevan lainsäädännön mukaisesti. Tehtävää hoitaviin kohdistuu virkavastuu. Tehtävän hoitamiseen liittyvät päätökset ovat myös muutoksenhakukelpoisia. Ulkoistaminen ei sinällään merkitse julkisen hallintotehtävän yksityistämistä. Julkisoikeudellinen lainsäädäntö määrittää tehtävän hoitamisen perusteet ja puitteet.⁴¹⁹ Näin esimerkiksi kunnan lakisääteisten palvelujen ulkoistaminen, hankkiminen muulta kuin viranomaiselta, edellyttää perustuslain 124 §:ssä määriteltyjen edellytysten arviointia ja noudattamista.

Olli Mäenpää tunnistaa välilliseen julkishallintoon kuuluvaksi kolmentyyppisiä organisaatioita. Näitä ovat itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja yhtiöt, joille on uskottu hallinnollisia tehtäviä. Toiminta kuuluu näissä tapauksissa välilliseen julkishallintoon siltä osin, kuin siinä käytetään julkista valtaa tai muuten hoidetaan julkista tehtävää.⁴²⁰ Julkisoikeudelliset yliopistot ovat jo yliopistolain 1.3 §:n sananmuodon perusteella julkisoikeudellisia laitoksia; säätiöyliopistot ovat välillistä valtionhallintoa hoitaessaan ennen kaikkea yliopistolain mukaista julkista tehtäväänsä. Ammattikorkeakoulun julkisoikeudellisia tehtäviä ovat hallituksen esityksen mukaan erityisesti tutkinto-opetus ja siihen liittyvä julkinen kehitys- ja tutkimustoiminta (HE 26/2014 vp, s. 40). Näitä tehtäviä hoitaessaan myös ammattikorkeakouluosakeyhtiö on osa välillistä julkishallintoa.

Julkista valtaa ammattikorkeakoulussa käytetään ainakin silloin, kun pääte-tään opiskelijaksi ottamisesta, opintosuoritusten arvioinnista, muualla suoritettujen opintojen ja muulla tavoin osoitetun osaamisen hyväksilukemisesta, opiskeluoikeuden jatkamisesta tai sen menettämisestä ja kurinpidosta; myös tutkintojen myöntäminen kuuluu julkisen vallan piiriin (HE 26/2014 vp, s. 34). Ammattikorkeakouluissa ei ole kuitenkaan katsottu käytettävän merkittävää julkista valtaa: oikeus tällaiseen vallankäyttöön voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle. Julkista valtaa käyttäessään ammattikorkeakoulun henkilöstön ja toimielimen jäsen on rikosoikeudellinen virkavastuun alainen rikoslain 40:12.1:n perusteella; ammattikorkeakoululain (932/2014) 23 §:n mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan ammattikorkeakoulun henkilöstöön ja toimielimen jäseneseen hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä ⁴²¹.

Julkista tehtäviä hoidettaessa ja julkista valtaa käytettäessä ammattikorkeakoulutoiminnassa tulevat sovellettavaksi sekä perustuslain velvoite toteuttaa perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset kuin myös hallintolaki ilman erityistä ammattikorkeakoululain säännöistäkin. Toiminta kuuluu näiltä osin myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin yleisen laillisuusvalvonnan piiriin suoraan perustuslain 108 §:n ja 109 §:n nojalla. Kuitenkin hallintovalituksen tekeminen muiden kuin valtion ja kunnan viranomaisten päätöksestä, siis esimerkiksi ammattikorkeakoulun päätöksestä, on hallintolainkäyttölain (586/1996)

419 Mäenpää 2011, 6–7.

420 Mäenpää 2003, 89.

421 Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan rikosoikeudellinen virkavastuu koski vain tilanteita, jossa käytetään julkista valtaa. HE 26/2014 vp, 34.

10 §:n mukaan mahdollista vain, jos siitä on erikseen säädetty. Tämä mahdollisuus on annettu ammattikorkeakoululain 58 §:ssä; mahdollisuutta on osin rajoitettu lain 60 §:ssä. Ainakaan osakeyhtiölain 21 luvun mukaista mahdollisuutta moittia ammatikorkeakouluosakeyhtiön yhtiökokouksen päätöstä valituskielto ei lain sananmuodon ja hallituksen esityksen (HE 26/2014 vp, s. 41) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan koske.

Julkisuusperiaate tulisi julkisuuslain (621/1999) 4.2 §:n perusteella suoraan ammattikorkeakoulutoimintaa koskeväksi vain julkisen vallan käytön osalta. Kuitenkin ammattikorkeakoululain 21.2 §:n mukaan ammattikorkeakoulun toiminnan julkisuuteen (ja ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan ammattikorkeakoululain mukaisen toiminnan julkisuuteen) sovelletaan, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki) säädetään viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Näin tärkeä julkisuusperiaate on laajennettu koskemaan kaikkea ammattikorkeakoulun julkisen tehtävän hoitamista.

Hallintolain 28.1 §:n 5 ja 6 kohtaa sovelletaan ammattikorkeakouluun sekä kirjanpitolaissa (1336/1997) tarkoitettuun ammattikorkeakoulukonserniin kuuluvaan yhteisöön ammattikorkeakoululain 21 §:n mukaan vain asiassa, jossa ammattikorkeakoulun ja yhteisön edut ovat ristiriidassa keskenään tai jossa asian tasapuolinen käsittely sitä edellyttää. Viitatussa ensimmäisessä lainkohdassa todetaan virkamiehen olevan esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Toisen lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan. Säännöksellä pyritään hallituksen esityksen mukaan turvaamaan päätöksenteon riittävä sujuminen ammattikorkeakoulukonsernin sisällä (HE 26/2014 vp, s. 34). Poikkeaminen hallintolain esteellisyyssäännöksestä on itse asiassa merkittävämpi asia kuin varsinainen hallintolain soveltamista koskeva säännös. Etujen ristiriidan tai tasapuolisen käsittelyn edellytysten tunnistaminen voi olla vaativa asia esimerkiksi ammattikorkeakouluosakeyhtiön hallitukselle tai sen yksittäiselle jäsenelle.

5.1.6 Korkeakoulut, markkinat ja kilpailu

Yliopistouudistuksen selvitysmiehet tarkastelivat yliopistojen toimintaa myös kilpailuoikeuden ja kauppapolitiikan kannalta. Kyseessä on silloin toisaalta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 43 artiklan mukainen sijoittautumisoikeus ja 49 artiklan mukainen palvelujen tarjoamisen vapaus, toisaalta julkisen vallan markkinoilla toimiminen. Tarkastelu voidaan laajentaa koskemaan kaikkea julkista koulutusjärjestelmää, myös ammattikorkeakouluja.

Palvelujen tarjoamisen vapaus on yksi EU:n perusvapauksista. Euroopan parlamentti hyväksyi 15.11.2006 palvelujen tarjoamisen vapauden käyttöä koskevan ns. palveludirektiivin (2006/123/EY). Se tuli Suomessa voimaan 28.12.2009. Samalla tuli

voimaan direktiiviin perustuva laki palvelujen tarjoamisesta (1166/2009). Direktiivin johdanto-osan 17. kappaleen mukaan direktiivin soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan taloudellista vastiketta vastaan suoritettavat palvelut. Yleishyödylliset palvelut, joista ei tavallisesti makseta taloudellista vastasuoritusta, eivät kuulu perustamissopimuksen 57 artiklan (aiempi EY-sopimuksen 50 artikla) määritelmän piiriin. Näin ollen niihin ei sovelleta palveludirektiiviä.

Palveludirektiivin tavoitteena on tehostaa palveluiden sisämarkkinoita. Jäsenvaltiot sitoutuvat poistamaan kansallisia vapaan liikkuvuuden esteitä tapauksissa, joissa tarjotaan palveluja taloudellista vastiketta vastaan. Vastikkeeton, pääosin julkisrahoitteinen koulutus ei ole EU:n käsitteistön mukaan sellaista palvelua, jota direktiivi sääntelee⁴²². Toisaalta selvitysmiehet Jääskinen ja Rantanen katsovat palveludirektiivin parantavan suomalaisten yliopistojen mahdollisuutta tarjota maksullista täydennyskoulutusta, tilaustutkimusta ja maksullista konsultointia EU:n sisämarkkinoilla.⁴²³ Sama arvio pätee ammattikorkeakouluihin.

Tavarakaupan vapauttamista koskeneen GATT-järjestelmän jatkajaksi perustettiin 1995 maailman kauppajärjestö WTO (World Trade Organization). Perustamissopimukseen on liitetty myös palvelukauppaa koskeva GATS (General Agreement in Trade on Services). Se on ensimmäinen monenvälinen oikeudellisesti sitova palvelukauppaa koskeva yleissopimus, jonka osa puolia ovat kaikki WTO:n jäsenet⁴²⁴. GATS merkitsi vapaakaupan laajenemista palveluihin niin, että muun muassa koulutussektori tuli sen piiriin.

GATS velvoittaa valtioita tarjoamaan kaikille muille jäsenmaiden palveluntarjoajille yhtä hyvän kohtelun kuin ne tarjoavat mille tahansa kolmannelle maan palveluntarjoajalle. Sen mukaan ei kuitenkaan ole velvollisuutta kohdella ulkomaisia palveluntarjoajia yhtä hyvin kuin kotimaisia palveluntarjoajia.⁴²⁵ Tämä on merkittävä raja-alue laissa lueteltujen julkisoikeudellisten säätiöiden kaltaisten yliopistojen kannalta. Sen sijaan luvan varassa toimivat ammattikorkeakouluosakeyhtiöt ovat eri tilanteessa.

GATS:n todennäköisesti kiistanalaisin kysymys on sopimuksen artiklan 1.3 tulkin-
kinta. Artiklassa määritellään, mitkä palvelut kuuluvat sopimuksen piiriin ja mitkä on siitä vapautettu. WTO:n mukaan sopimus koskee kaikkia toimenpiteitä, jotka vaikuttavat palveluihin. Pois on suljettu vain ne palvelut, joita tuotetaan käytettäessä julkista valtaa. Tällä perusteella WTO tulkitsee, että GATS:ia ei sovelleta valtion tuottamaan ja rahoittamaan koulutukseen.⁴²⁶ On ilmeistä, että mitä enemmän korkeakoulujen

422 EY-tuomioistuimien oli jo aikaisemmin katsonut, että julkisen koulutusjärjestelmän ylläpitäminen on valtiolle kuuluva koulutuspoliittinen velvollisuus eikä valtio harjoita taloudellista etua tavoittelevaa toimintaa esimerkiksi ylläpitäessään yliopistoja. Jääskinen & Rantanen 2007, 91. Erityisen kiinnostava on tuomioistuimen päätös C-109/92 Wirth. Sen mukaan korkeakouluopetus, joka rahoitetaan olennaisesti julkisista varoista, ei ole EEC:n perustamissopimuksen tarkoittama kilpailun vapautta edellyttävä palvelu. Tätä ei muuta opiskelijoiden maksettavaksi tuleva kirjautumismaksu. Kääntäen korkeakouluopetus, jossa haetaan voittoa ja joka kustannetaan yksityisistä varoista, erityisesti lukukausimaksuista, on EEC-sopimuksen mukainen vapaasti kilpailtava palvelu.

423 Jääskinen & Rantanen 2007, 91.

424 Jääskinen & Rantanen 2007, 91.

425 Jääskinen & Rantanen 2007, 91.

426 Knight 2006, 36.

rahoitusvastuuta siirtyy pois valtiolta (yksityiselle sektorille yleensä tai esimerkiksi koulutusviennillä ja lukukausimaksuilla kerättäväksi) ja itse opetuspalvelujen tuotanto yksityisille toimijoille (yksityisoikeudellisille osakeyhtiöille, joilla on muitakin kuin julkiseen hallintoon kuuluvia omistajia), sitä lähempänä olemme tilannetta, jossa palveluja katsotaan tuotettavan kilpailuilla markkinoilla. Koulutusvienti saattaa kääntyä koulutustuonniksi, jossa merkittäviä suomalaisia ammattikorkeakouluosakeyhtiöitä on ulkomaisessa omistuksessa. Tämä voi tapahtua normaaleina osakekauppoina tai suoraan GATS:n tuella haettavana lupana ammattikorkeakoulutoimintaan.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 106 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee olla myöntämättä julkisille yrityksille tai muille julkisille toimijoille erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, jotka olisivat ristiriidassa perustamissopimuksen ja erityisesti sen kilpailusääntöjen kanssa. Artiklan toinen kohta kuitenkin sallii kilpailumääräyksestä poikkeamisen silloin kun valtio on asettanut yrityksen tarjoamille ”yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyville palveluille” erityisiä velvoitteita⁴²⁷.

Yritystä ei tunnisteta EU:n kilpailu ja valtiontukisääntöjen soveltamisessa toiminnan tarkoituksesta tai organisaatiomuodosta vaan siitä, että se harjoittaa taloudellista toimintaa eli tavaroiden tai palvelujen tarjoamista markkinoille. Yliopistojen koulutukseen ja tutkimukseen liittyviä perustehtäviä ei ole pidetty tässä merkityksessä taloudellisena toimintana eivätkä yliopistot tältä osin ole kilpailuoikeudellisesti yrityksiä.⁴²⁸ Suomen ammattikorkeakoulut ovat osakeyhtiöitä ja niiden tehtävä on suoremmin työ- ja elinkeinoelämää palveleva ja tutkimus vastaavasti yliopistojen perustutkimukseen verrattuna soveltavaa. Ne eivät kuitenkaan harjoita taloudellista toimintaa, tavaroiden tai palvelujen tarjoamista markkinoille yliopistoja enemmän. On perusteita päätellä, että ammattikorkeakouluja tulee tässä mielessä arvioida yliopistojen tavoin. Kuitenkin tapauksissa, joissa ammattikorkeakoulu harjoittaa liiketoimintaa, tulee siltä osin sovellettavaksi samat säännöt kuin muihin markkinoilla toimiviin yrityksiin. Kun palveluja tarjotaan vastikkeellisina ja vastaavia palveluita tarjoavat myös muut, ovat toiminnan kustannukset ja rahoitus pystyttävä erottamaan muusta toiminnasta kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä⁴²⁹.

Valtiontuet ovat lähtökohtaisesti EU:n valtiontukisääntöjen mukaan kiellettyjä. SEUT 107 artiklan ja oikeuskäytännön perusteella on esitetty neljä edellytystä, joiden täyttyessä tuki on kielletty valtiontuki. Ensinnäkin kyseessä on valtion⁴³⁰ tai valtion varoilla toteutettu toimenpide. Toiseksi toimenpide on valikoiva: se kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin tai tuotannonaloihin. Kolmanneksi toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Neljäs edellytys on, että toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaaajaa.⁴³¹

427 Ks. Jääskinen & Rantanen 2007, 92. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista käytetään kilpailuoikeudessa nimitystä yleishyödylliset palvelut, services of general economic interest (SGEI). Alkio 2010, 91–92.

428 Jääskinen & Rantanen 2007, 92.

429 Ks. Alkio 2010, 176.

430 Käsite valtio sisältää valtiontukioikeudessa koko julkisen sektorin eli myös mm. kunnat, kuntaliitot ja aluehallintoviranomaiset. Alkio 2010, 21.

431 Alkio 2010, 19–20. Ks. myös Jääskinen & Rantanen 2007, 92.

SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa määritellään ne poikkeukset, joiden nojalla tukitoimenpiteet voidaan hyväksyä. Esimerkiksi 3 c) -kohdan mukaan sisämarkkinoille sopivana voidaan pitää tukea taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa riskitöntä tavalla. Lisäksi jäsenvaltiot ja Euroopan unioni pyrkivät SEUT 145 artiklan mukaan erityisesti edistämään ammattitaitoisen, koulutetun ja mukautumiskykyisen työvoiman sekä talouden muutoksiin reagoivien työmarkkinoiden kehittymistä. Ammattikorkeakoulujen tehtäviin kuuluvat aluekehitys ja koulutustehtävä, jotka molemmat on ymmärretty hyvin SEUT:n määritelmien mukaisesti. Myös ammattikorkeakoulujen kolmas tehtävä, soveltava tutkimustoiminta sekä kehittämis- ja innovaatiotoiminta on luontevasti tulkittavissa SEUT 107 3 b) ja c) -kohdissa tarkoitettujen poikkeusten piiriin. Ammattikorkeakoulujen saama valtion rahoitus on näin EU:n kilpailusäännösten perusteella hyväksyttävissä silloin, kun ammattikorkeakoulut hoitavat perustehtäviensä.

Suoran rahoituksen lisäksi julkisen tai yksityisen yrityksen saama etu kattaa myös kaikki muut julkisen sektorin toimenpiteillä suoraan tai välillisesti saamat taloudelliset hyödyt. Näitä toimia voivat olla esimerkiksi verohuojennukset, lainat, takaukset, valtion omaisuuden myynti alle markkinahinnan tai ylihinnan maksaminen yrityksen tuotteesta.⁴³² Valtiontukisäännöt eivät kuitenkaan kiellä julkista sektoria kanavoimasta rahoitusta yrityksiin omistajana. Tällöin rahoitus tulee toteuttaa niin, että se on myös yksittäisten rahoittajien ja sijoittajien hyväksyttävissä.⁴³³

Kuvatus kilpailu- ja valtionapulainsäädännön tavoitteena on markkinoiden tai yleisemmin talouden toimivuus, sen kyky hoitaa omaa funktiotaan tehokkaasti. Tämän lainsäädäntö ja sääntely voitaisiin rakentaa myös systeemiteoreettiselle pohjalle. Lähtökohtana olisi, että kilpailulainsäädäntöä ja valtionapukieltoa sovellettaisiin niihin organisaatioihin, joiden primaarikoodina on talous. Sen sijaan niitä organisaatioita, joiden primaarikoodi on tiede, koulutus tai esimerkiksi hoiva, eivät nämä säännökset koskisi. Säännöstö ja tulkinnot voisivat muodostua yhtä monimutkaisiksi, mutta lähtökohta olisi selkeämpi. Muiden funktioiden toteuttamista ei nähtäisi talouden systeemin poikkeuksina.

Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamisen selvitysmiehet pitivät ilmeisenä, että yliopistojen yliopistolain mukaisten tehtävien harjoittamiseen ei liity erityisiä kilpailuoikeudellisia tai kauppapoliittisia ongelmia. Tähän ei heidän mielestään vaikuttaisi se, minkälaisessa oikeudellisessa muodossa valtio nämä toiminnot järjestää.⁴³⁴ Ammattikorkeakoulujen osalta tilanne on tietyin varauksin sama. Ammattikorkeakouluja ei ole lueteltu laissa, vaan niiden toiminta perustuu erilliseen lupaan ja lupaehtoihin. Ammattikorkeakouluissa on valtiorahoittajasta erillinen, osin yksityinen omistus. Niillä on myös tyypillisesti talouden kentällä toimiva oikeushenkilömuoto, osakeyhtiö. Palvelujen myynnin ja yritysrahoituksen lisääntyminen sekä lukukausimaksujen käyttöönotto voivat muuttaa arviota. Koulutusvienti voi tuoda

432 Ks. tarkemmin Alkio 2010, 45–65

433 Jääskinen & Rantanen 2007, 92–93.

434 Jääskinen & Rantanen 2007, 93.

mukanaan vastavuoroisuuteen perustuvan vaatimuksen koulutustuonnin esteiden poistamiselle.

Kumotun kuntalain (365/1995) 1.9.2013 voimaan tullessa 2 a §:ssä todettiin, että kunnan hoitaessa tehtäviään kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Tätä kutsutaan laissa yhtiöittämisvelvollisuudeksi. Saman pykälän toisessa momentissa lueteltiin poikkeuksia. 4-kohdan mukaan kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, jos kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta. Vastaavat säännökset otettiin uuteen, 1.5.2015 voimaan tulleeseen kuntalain (410/2015) 139 §:ään lähes sellaisenaan.

Kuntalakiin 410/2015 kirjattu yhtiöittämisvelvoite – vaikka se ei sellaisenaan ammattikorkeakouluja koskekaan – luettelee yhtiöittämisvelvoitteen toteuttamisessa käytettäviksi oikeushenkilöiksi 126 §:ssä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen ja säätiön. On erikoista, että muiden kuin osakeyhtiön ja jossain määrin säätiön käyttöä ammattikorkeakoulutoiminnan perustana ei edes pohdittu. Kuitenkin kuntalain muutos, johon yhtiöittämisvelvoite kirjattiin, oli hallituksen valmistelussa käytännössä samaan aikaan kuin esitys uudeksi ammattikorkeakouluksi.

5.2 Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen: Valmistelu

5.2.1 Selvityksiä, valmistelua ja päätöksiä

Kumotun ammattikorkeakoululain 4 § (351/2003) määrittä ammattikorkeakoulujen tehtävät näin: ”Ammattikorkeakoulujen tehtävänä on antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen, taiteellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin, tukea yksilön ammatillista kasvua ja harjoittaa ammattikorkeakouluopetusta palvelevaa sekä työelämää ja aluekehitystä tukevaa ja alueen elinkeinorakenteen huomioon ottavaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä sekä taiteellista toimintaa. Tehtäviään hoitaessaan ammattikorkeakoulujen tulee edistää elinikäistä oppimista.

Ammattikorkeakoulut antavat ja kehittävät aikuiskoulutusta työelämäosaamisen ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi.

Ammattikorkeakoulu voi antaa ammatillista opettajankoulutusta sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään.”

Vuoden 2003 ammattikorkeakoululaissa 351/2003 todettiin ammattikorkeakoulun omistus- ja hallintomuodosta vain, että valtioneuvosto voi myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle taikka rekisteröidylle suomalaiselle yhteisölle tai säätiölle ammattikorkeakoulun toimiluvan (6 §). Ammattikorkeakoulut olivat kuntien, kuntayhtymien tai lähinnä kuntien omistamien osakeyhtiöiden tai säätiöiden ylläpitämiä.

Vanhasen kakkoshallituksen opetusministeri Henna Virkkunen asetti 20.5.2010 selvityshenkilöt⁴³⁵ pohtimaan ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista. Selvityshenkilöiksi nimettiin Kuntaliiton kehittämisspäälikkö,

435 Salminen & Ylä-Anttila 2010, 9.

KT Hannele Salminen ja ETLA:n tutkimusjohtaja, KTL Pekka Ylä-Anttila. Selvityshenkilöiden tehtävänä oli toimeksiannon mukaan keskeisen rahoitusmallikysymyksen lisäksi selvittää vaihtoehtoja ammattikorkeakoulujen johtamisen ja hallinnon uudistamiseksi. Tavoitteeksi tälle asetettiin johtamisen edellytysten vahvistaminen ja työelämäyhteyden ja alueellisen vaikuttavuuden edistäminen. Tässä selvityksessä tuli ottaa huomioon mm. yliopistojen hallinto- ja johtamisjärjestelmien uudistamisesta saadut kokemukset.⁴³⁶

Samalla kun komitealaitosta kevennettiin, vakiinnuttivat ensin erilaiset työryhmät ja sitten 1990-luvulta lukien selvityshenkilöt asemansa lainvalmistelussa⁴³⁷. Kommentoidessaan yliopistolain valmistelua Paavo Uusitalo toteaa, että selvitysmies on ministerin ja hänen poliittisten aatteidensa edistäjä. Raporttien tietopohjakin on tästä syystä valikoivaa. ”Selvitysmiestä voi verrata asianajajaan, joka kokoaa riita-asiassa päämiehensä kannalta edullista aineistoa mutta sivuuttaa päämiehelleen epäedullisen tiedon.”⁴³⁸ Ammattikorkeakoulu-uudistustyön aikana toimi hallituksen esityksen 26/2014 (s. 25) mukaan ohjausryhmä, jossa oli jäseniä ammattikorkeakoulujen ylläpitäjistä, Arene ry:stä, henkilöstöjärjestöistä, opiskelijajärjestöistä, Kuntaliitosta, Maakuntaliitosta, ELY-keskuksesta, Elinkeinoelämän Keskusliitosta, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta ja valtiovarainministeriöstä; lisäksi tietoa prosessista välitti järjestöryhmä, jossa edustettuna olivat työnantaja- ja henkilöstöjärjestöt. Valvontaryhmä on joka tapauksessa ollut eturyhmille väline tiedon saantiin ja lakia valmistelleille virkamiehille konsensuksen rajojen testausareena.

Selvityshenkilöt luovuttivat raportin ministeri Kiurulle 1.12.2010. Selvityshenkilöt pitivät parhaiten perusteltavissa olevana ja selkeimpänä mallina perusrahoitusvastuun siirtämistä valtiolle. Rahoitusjärjestelmässä painotettaisiin tuloksellisuutta. Samalla ammattikorkeakoulut ja niiden ylläpitäjäorganisaatiot yhdistyisivät yhdeksi oikeushenkilöksi niin, että ammattikorkeakoulujen oikeudelliseksi muodoksi tulisi osakeyhtiö. Kullakin ammattikorkeakoululla olisi vain yksi hallitus.⁴³⁹

Raportissa on joukko mainintoja osakeyhtiön käytöstä ammattikorkeakoulun ylläpitomuotona. Tähän on kerätty osakeyhtiömuotoa koskevat raportissa esitetyt tosiasiat ja näkemykset. Samalla on pyritty nostamaan ne näkyviin ja ryhmittämään ne antamalla niille luonteensa mukainen ”odotusnimi”. Argumentit ovat eräissä mielessä mahdollisia odotuksia; ne voivat kertoa siitä, mihin tuloksiin esitetyn ratkaisun toivotaan johtavan. Ne voivat myös olla muille osoitettuja yksilön tai organisaation jo tekemän ratkaisun perusteluja. Aineistosta hahmotettu typologia ei sinänsä ole tulos, vaan lähtökohta tulkinnalle ja analyysille⁴⁴⁰.

436 Salminen & Ylä-Anttila 2010.

437 Ks. tästä kehityksestä Kuusela & Ylönen 2013, 133–138.

438 Uusitalo 2009.

439 Salminen & Ylä-Anttila 2010, 3.

440 Alasuutari 2011, 94.

Raportissa kerrotaan, että osakeyhtiömuoto on ollut nopeasti yleistymässä ja oli jo käytössä 13 tapauksessa (yleisyysodotus). Vastaavasti suoraan kuntaomisteisia ammattikorkeakouluja oli neljä, kuntayhtymä oli mallina seitsemässä tapauksessa ja säätiöitäkin oli yksi. Osakeyhtiöissäkin kunnat omistivat viittä lukuun ottamatta vähintään osake-enemmistön. Tästä voitiin myös päätellä, että kuntien päättäjät ovat olleet keskeisessä asemassa päätettäessä osakeyhtiömallin käyttöönotosta (kuntapäätäjien kannatus -odotus).

Edellä kuvatun ylläpitoratkaisujen moninaisuuden takia ammattikorkeakoulujen hallintoa koskeva säädösympäristö rakentuu ammattikorkeakoululain lisäksi kuntalaista, osakeyhtiölaista ja säätiölaista. Tilanne oli usein synnyttänyt hämmennystä: oli epäselvää, minkä lain mukaisesti tulisi toimia. Tämä vastaa alaluvussa 2.8 käsiteltyä toisen asteen kollisiota. Osakeyhtiöratkaisusta toivottiin tähän apua (lakiselkeysodotus).

Raportissa todetaan osakeyhtiömuodon oleva joustava malli korkeakouluille (joustavuusodotus). Se on myös kansainvälisesti käytetty ratkaisu: selvityksen vertailumaista mm. Iso-Britanniassa ja muista maista Japanissa yliopistot ovat yhtiömuotoisia (kansainvälisesti käytetty -odotus). Lisäksi selvitystä varten tehdyssä kyselyssä oli ollut oikeudellista muotoa koskeva kysymys. Osakeyhtiömuodon kannattajat olivat suurin yksittäinen vastaajaryhmä (sidosryhmissä kannatettu -odotus).

Selvityshenkilöiden mukaan yksi oikeudellinen muoto lisää ammattikorkeakoulujen talouden ja hallinnon vertailtavuutta (vertailtavuusodotus) ja yksinkertaistaa ohjausmekanismeja (yksinkertaisuusodotus). Ammattikorkeakoulut ja niiden ylläpitäjäorganisaatiot yhdistyvät yhdeksi oikeushenkilöksi (oikeushenkilöodotus). Se, että kaikkien ammattikorkeakoulujen oikeudelliseksi muodoksi tulee osakeyhtiö, on selkein ja virtaviivaisin (selkeys ja virtaviivaisuus -odotus).

Selvityshenkilöt päätyvätkin pitämään parhaimpana mallina osakeyhtiömuotoa, vaikka myös selvityshetkellä käytettyä järjestäytymismallia pohditaan vaihtoehtona.

Selvityshenkilöiden raportista annettiin joukko lausuntoja. Ylläpitojärjestelmään, oikeushenkilöasemaan ja sen hallintoon ottivat puolueista kantaa Vihreät, joka kannatti yhden oikeushenkilön ja yhden hallituksen mallia. RKP piti osakeyhtiömallia joustavana ja läpinäkyvänä, mutta olisi sallinut myös säätiömuodon. Keskusta vastusti sitä, että kaikille ammattikorkeakouluille säädettäisiin yksi yhtenäinen hallintomalli. Kokoomuksen mielestä olisi voitu harkita erilaisia, vaihtoehtoisia osakeyhtiö- ja ylläpitojärjestelmämalleja. SDP ja Vasemmistoliitto olivat vielä sitä mieltä, että ammattikorkeakoulutoiminta tulee järjestää julkisoikeudellisen laitoksen muotoon.⁴⁴¹

Enemmistö ammattikorkeakouluista ja niiden ylläpitäjistä kannatti selvityshenkilöiden esittämää osakeyhtiömallia. Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry. ei olisi halunnut rajata hallintomallitarkastelua pelkästään osakeyhtiöön, vaikka kannattikin ammattikorkeakouluille

441 Lausuntoyhteenveto 2010.

itsenäistä oikeushenkilöasemaa. Myös osa ammattikorkeakouluista ja ja niiden ylläpitäjistä olisivat halunneet osakeyhtiömallin rinnalle muitakin vaihtoehtoja. Samanlaista hajontaa oli työmarkkinajärjestöjen näkemyksissä. Suomen Kuntaliitto ry. olisi säilyttänyt voimassa ollen hallintomallin.⁴⁴²

Kataisen hallituksen opetusministeri Jukka Gustafsson asetti hallitusohjelman mukaisesti 6.9.2011 työryhmän ja sille ohjausryhmän valmistelevaan ammattikorkeakoululain ja ammattikorkeakoulujen rahoitus- ja ohjausjärjestelmän uudistamista. Suuntaviivoissa oli osakeyhtiömallin rinnalla vielä säätiövaihtoehto.⁴⁴³

Opetus- ja kulttuuriministeriön muistion mukaan hallituksen iltakoulussa 16.11.2011 päätettiin, että ammattikorkeakoululaki uudistetaan niin, että uuden ammattikorkeakoululain mukainen toiminta voi alkaa 1.1.2014. Uuden lain mukaiset ammattikorkeakoulut olisivat osakeyhtiöitä ja siten itsenäisiä oikeushenkilöitä. Osakeyhtiöiden osakkaat olisivat lähtökohtaisesti samat kuin nykyiset ammattikorkeakoulujen ylläpitäjät. Osakeyhtiöihin voi tulla myös muita osakkaita (omistuspuhjan laajentamismahdollisuusodotus).⁴⁴⁴

Hallitus päätti iltakoulussaan myös, että opetus- ja kulttuuriministeriö ohjeistaisi helmikuussa 2012 ammattikorkeakouluja uusien osakeyhtiöiden muodostamisesta. Ammattikorkeakoulujen ja niiden ylläpitäjien tulisi selvittää jo olemassa olleiden osakeyhtiöiden vastuut, sitoumukset ja velvoitteet uutta ammattikorkeakoululakia ennakkoiden. Silloisten ammattikorkeakoulujen ja niiden ylläpitäjien tulisi tehdä alustavat suunnitelmat yhtiöiden muodostamisesta ministeriölle viimeistään elokuussa 2012. Vuoden 2012 loppuun mennessä tulisi ministeriölle toimittaa luonnokset osakeyhtiöittämisestä.⁴⁴⁵

Valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi suunnitelman opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämisestä varten. Suunnitelma käsittää hyväksymisvuoden ja sitä seuraavat viittä kalenterivuotta. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma (KESU) vuosille 2011–2016 perustui pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa asetettuihin koulutus- ja tiedepoliittisiin tavoitteisiin. Kehittämissuunnitelma toimii näin hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmana. Valtioneuvosto hyväksyi 15.12.2011 koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman ns. kesun vuosille 2011–2016. Suunnitelmassa osakeyhtiöittämisestä todetaan vain, että ”ammattikorkeakoulujen... oikeushenkilöaseman muuttaminen toteutetaan”.⁴⁴⁶

Sivistyspoliittisen ministerityöryhmän 24.2.2012 päivätyssä muistiossa ei osakeyhtiöittämistä enää suoraan perustella; muutaman kerran puhutaan

442 Lausuntoyhteenveto 2010.

443 Suuntaviivat-muistio 6.9.2011.

444 Opetus ja kulttuuriministeriön muistio 11.11.2011. Hallituksen iltakouluun osallistuvat ministerit, hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat, oikeuskansleri, pääministerin valtiosihteeri ja valtioneuvoston viestintäjohtaja. Iltakoulussa ei tehdä muodollisia ratkaisuja eivätkä sen muistiinpanot ja pöytäkirjat ole julkisia asiakirjoja. Valtioneuvosto 2015.

445 Opetus ja kulttuuriministeriön muistio 11.11.2011.

446 Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 2011–2016 15.12.2011.

| Toimen- pide, selvitys, päättös | Tarkennus | Päivä- määrä | Ammattikorkeakoulujen yhtiöittämisestä |
|--|--|---------------------------------|---|
| Hallitusohjelma | Vanhanen II | 19.4.2007 | Ylläpitäjäjärjestelmä säilytetään |
| Selvitysvaihe | Selvitysvaihe | Selvitysvaihe | Selvitysvaihe |
| Työryhmän asettaminen | Opetusministeri Henna Virkkunen | 20.5.2010 | Hallinnon ja johtamisen uudistaminen, yliopistouudistuksen kokemukset |
| Selvitys- henkilöiden raportti | Hannele Salminen ja Pekka Yli-Anttila | 1.12.2010 | Luovutaan jaosta ammattikorkeakouluun ja ylläpitäjäorganisaatioon, oikeushenkilömuodoksi osakeyhtiö |
| AMK- uudistuksen 1. vaihe | AMK- uudistuksen 1. vaihe | AMK- uudistuksen 1. vaihe | AMK- uudistuksen 1. vaihe |
| Hallitusohjelma | Katainen | 22.6.2011 | Itsenäisiä oikeushenkilöitä |
| Suuntaviivat- muistio | Opetus- ja kulttuuri- ministeriö | 6.9.2011 | Itsenäisiä oikeushenkilöitä, joko osakeyhtiöitä tai säätiöitä |
| AMK-uudistus käyntiin | Hallituksen iltakoulu (OKM:n muistio) | 16.11.2012 | Osakeyhtiöitä, ylläpitäjistä osakkaita |
| Kesu 2011-2016 | Valtioneuvosto | 15.12.2011 | Oikeushenkilöitä |
| AMK- toimilupa- kriteerit | Sivistyspoliittinen ministeriryhmä (OKM:n muistio) | 24.2.2012 | Yhtiöitetään |
| Verotukseen liittyvät periaatteet | Talouspoliittinen ministeriryhmä (OKM:n muistio) | 28.9.2012 | Osakeyhtiöitä |
| Luonnos hallituksen esitykseksi | AMK-uudistuksen ensimmäinen vaihe (OKM) | 1.10.2012 | Ylläpitäjäjärjestelmä, perusteluissa viittaus selvitys- henkilöiden raporttiin ja hallitusohjelmaan |
| Hallituksen esitys | HE 9/2012 | 14.2.2013 | Kuin luonnos. Toisessa vaiheessa itsenäisiksi oikeus- henkilöiksi / rekisteröidyiksi yhteisöiksi. Verokysymyksissä maininta AMK-osakeyhtiöstä |
| Sivistys- valiokunnan mietintö | SiVM 1/2013 | 31.5.2013 | Oikeushenkilöaseman muuttaminen |

TAULUKKO 2. AMMATTIKORKEAKOULU-UUDISTUKSEN SELVITYS- JA ENSIMMÄISEN
VAIHEEN VALMISTELUAINEISTO JA PÄÄTÖKSET OIKEUSHENKILÖSTATUKSESTA,
YHTIÖITTÄMISESTÄ JA OSAKEYHTIÖITTÄMISESTÄ.

oikeushenkilöasemasta ja yhdessä kohdassa todetaan, että ”nyt toteutettavaa toimilupien hakukierrosta ei tarvitse uusia mikäli ammattikorkeakoulujen yhtiöittäminen etenee valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen aikataulussa”. Eli ministerityöryhmä käytännössä asetti osakeyhtiöittämisen aikataulutetun etenemisen luvan säilymisen ehdoksi.⁴⁴⁷

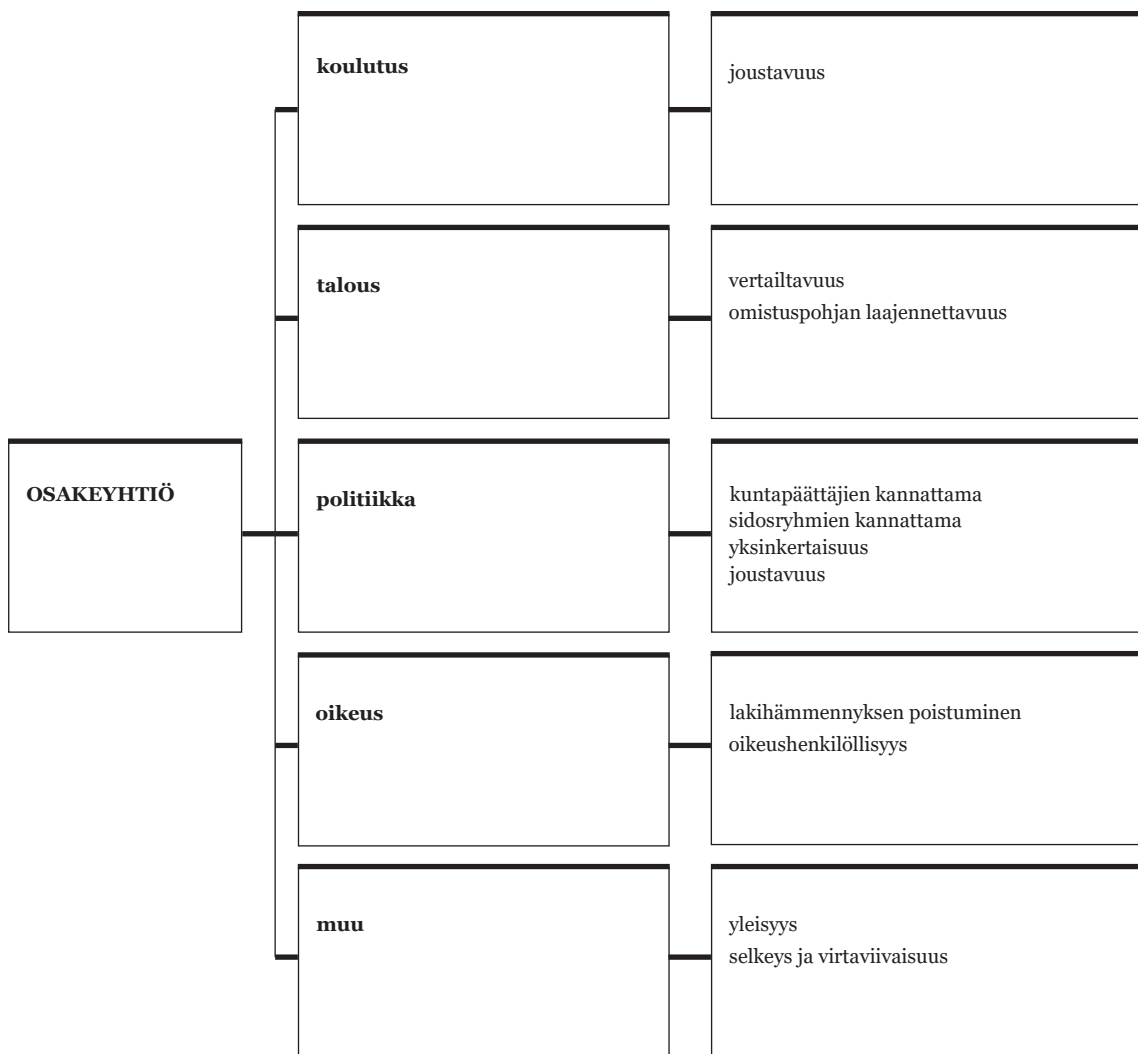
Opetus- ja kulttuuriministeriön taustamuistiossa 28.9.2012 todetaan, että uudistuksen toisessa vaiheessa ammattikorkeakouluista on tarkoitus muodostaa itsenäisiä oikeushenkilöitä. Samassa yhteydessä niiden ammattikorkeakoulujen, jotka eivät ole vielä aiemmin yhtiöityneet, on tarkoitus muuttua osakeyhtiöiksi. Tarkoituksen mukaisinta olisi, että osakeyhtiöittäminen tapahtuu jo uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa.

Hallituksen 14.2.2013 eduskunnalle antamassa esityksessä 9/2013 vp ehdotettiin ammattikorkeakouluja koskevan lainsäädännön muuttamista. Tavoitteena oli ”vauhdittaa ammattikorkeakoulujen rakenteellista uudistamista sekä toiminnan laadun ja vaikuttavuuden parantamista”. Ammattikorkeakouluista on esityksen mukaan tarkoitus tehdä toisessa vaiheessa itsenäisiä oikeushenkilöitä (HE 26/2013 vp, s. 16, 20, 22, 23). Esityksessä on myös maininta, että toisen vaiheen jälkeen ammattikorkeakouluna voi toimia vain rekisteröity yhteisö (s. 23). Kuntien ja kuntayhtymien lisäksi myös säätiöt rajattiin tällä maininnalla pois.

Hallituksen esityksessä käsitellään ammattikorkeakoulujen muuttamista osakeyhtiöiksi kahdessa kohdassa. Selvityshenkilöiden kerrotaan päätyneen valtion suoraan perusrahoitukseen ja osakeyhtiömuotoon ja hallitusohjelman kirjauksen perustuvan tähän (s. 15). Toisessa kohdassa kerrotaan talouspoliittisen ministerityöryhmän päättäneen siitä, että luvan saaneet ammattikorkeakouluosakeyhtiöt säilyttävät yleishyödyllisten yhteisöjen verovapauden (s. 22).

Keskeisessä valmisteluaineistossa ja ammattikorkeakoulu-uudistuksen selvitys- ja ensimmäisessä vaiheessa esitettiin eri painotuksin kannanottoja ammattikorkeakoulujen oikeushenkilöyteen, yhtiöittämiseen ja osakeyhtiöittämiseen. Näitä kannanottoja on koottu taulukkoon 2. Taulukko 2 kuvaa sitä, miten edellisen vaiheen päätökset pohjustivat seuraavan vaiheen ratkaisuja. Samalla tiedoista voidaan päätellä, että ammattikorkeakoulu-uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa päätöksen ja kannanoton julkisuuden aste vaikutti yhtiöittämistä koskevaan muotoiluun. Jos kyse oli hallitusohjelmasta tai hallituksen esityksestä tai julkaisusta, puhuttiin ammattikorkeakoulujen muuttamisesta itsenäisiksi oikeushenkilöiksi. Lausunnonlehtelyssä muistioissa oli vaihtoehtomuotoilu (osakeyhtiöitä tai säätiöitä) tai esitettiin yhtiöittämistä. Näin oli myös toimilupakriteerien osalta. Hallituksen iltakoulussa, jonka muistiinpanot ja pöytäkirjat eivät ole julkisia asiakirjoja, puhuttiin osakeyhtiöittämisestä. Tästä linjasta poiketen uudistamisvaihetta edeltäneessä selvityshenkilöiden julkaistussa raportissa ehdotettiin suoraan osakeyhtiöittämistä.

447 Sivistyspoliittisen ministerityöryhmän muistio 24.2.2012.



KUVIO 3. OSAKEYHTIÖMUODON PERUSTELUT / OSAKEYHTIÖMUOTOON KOHDISTETUT ODOTUKSET AMMATTIKORKEAKOULU-UUDISTUKSEN ENSIMMÄISESSÄ VAIHEESSA.

Käytössä ei ole tietoa siitä, minkälaisen suullisen ohjeistuksen OKM:n virkamiehet antoivat ammattikorkeakouluille selvityshenkilöiden raportin jälkeen vuonna 2010, tai Kataisen hallituksen hallitusohjelman jälkeen vuonna 2011. Viimeistään ammattikorkeakoulu-uudistuksen käynnistyessä vuonna 2012 ammattikorkeakoulut ja niiden ylläpitäjät ”väärinlukivat” ministeriön muistionuotoa käyttäen julkaistut hallituksen iltakoulun oikeudellisesti sitomattomat päätökset ammattikorkeakoulujen velvollisuudeksi hakeutua osaKEYHTIÖmuotoon – vaikka asiasta päätettiin eduskunnassa vasta loppuvuonna 2014. Tämä tuotti aikanaan eri hallituksen esityksiin ja

valiokuntamietintöön osakeyhtiömuodon perusteluksi sen, että osakeyhtiö oli nopeasti yleistynyt ammattikorkeakoulujen ylläpitomuotona⁴⁴⁸.

Osakeyhtiöittämiseen kohdistettiin ammattikorkeakoulujen uudistamisen alkuvaiheessa joukko odotuksia, joille tässä tutkimuksessa annetut kuvailevat nimet on kerätty kuvioon 3. Kuviossa on myös hahmoteltu sitä funktiojärjestelmää, johon odotus luontevimmin liittyy. Odotus voitaisiin useasti sijoittaa kahteen tai useampaankin järjestelmään. Yhteiskuntaa on myös funktiojärjestelmien kokonaisuuden ulkopuolella. Ryhmään Muu on otettu odotuksia, joiden sijoittaminen tunnistettuihin järjestelmiin ei olisi luontevaa.

Lukumääräisesti osakeyhtiömuodon puolesta puhuvia seikkoja näyttäisi olevan paljon. Kuitenkaan valmisteluaineistosta ei löytynyt materiaalia, jossa olisi pohdittu osakeyhtiömuotoa ja sen soveltumista kuvatus kaltaisen julkisen palvelun tuotantoon. Osakeyhtiömuodon soveltumisesta koulutukseen ei ole suoria mainintoja, ellei joustavuutta pidetä tällaisena. Joustavuus voi avoimuutensa takia sopia yhtä hyvin muihinkin ryhmiin. Sidosryhmien kannatus saattaa välillisesti heijastaa koulutukseen liittyviä odotuksia. Osuuskuntamuotoista ratkaisua ei ole edes nostettu arvioinnin kohteeksi. Lisäksi osakeyhtiömuotoon sisältyvien riskien arviointi puuttuu kokonaan.

Onko osakeyhtiöittäminen esimerkiksi omiaan muuttamaan julkisen palvelun luonnetta niin, että sitä vaaditaan avattavaksi yksityiselle kilpailulle? Onko osakeyhtiömuodossa jotain, jota ei ole kirjoitettu näkyviin, mutta joka tekee siitä ikään kuin käyvän ajattelutavan mukaisen toiminnan järjestäytymisratkaisun? Vai onko esitettyjä argumentteja tarkemmin tutkimalla löydettävissä syitä, joita ei ole osattu tai haluttu eritellä tarkemmin ja avoimesti? Poliittisessa järjestelmässä tehdään valintoja, mutta valintojen perusteet eivät ole aina näkyvissä tai edes tiedostettuja. Jo 2000-luvun alussa toteutettiin koko joukko ammattikorkeakoulujen yhdistämisiä. Näiden uudeksi ylläpitäjäksi valittiin aina osakeyhtiö.

Kohtamäki⁴⁴⁹ kysyy, oliko yksityisten organisaatioiden ja erityisesti osakeyhtiöiden ylläpitämien ammattikorkeakoulujen taloudellinen autonomia laajempaa ja joustavampaa kuin muiden ylläpitäjäyhteisöjen ammattikorkeakoulujen. Hänen mielestään tähän ei ole yksinkertaista vastausta – taloudellisessakin autonomiassa on lukuisia eri osa-alueita. Muuksi mahdolliseksi syyksi osakeyhtiömallin valinnalle hän esittää sen, että luonnolliset ja erilaiset oikeushenkilöt voivat siinä ottaa osaa hallintoelimiin, jälkimmäiset tosin vain yhtiökokoukseen. Lisäksi päätöksenteko on joustavampaa, koska valitusoikeus on kunnallisia ylläpitäjäyhteisöjä rajatumpaa.

Tässä esiteltyjä selvityksiä ja muistioita yleisemmin osakeyhtiömuodon valinnan hyödyistä kertoi asianajaja Onni Hietalahti opetus- ja kulttuuriministeriön ja ammattikorkeakoulujen yhteisessä seminaarissa 12.1.2012. Hän mainitsee mm. seuraavat hyödyt⁴⁵⁰:

448 Selvityshenkilöiden raportin (2010) mukaan ylläpitäjistä osakeyhtiöitä oli 13; hallituksen esityksen 26/2014 vp mukaan jo 21.

449 Kohtamäki 2009, 198–199.

450 Hietalahti 12.1.2012.

- Osakeyhtiölain tahdonvaltaisuusperiaate mahdollistaa sen, että osakkeen omistajat voivat yksimielisinä laajasti päättää yhtiön asioista.
- Yhden omistajan yhtiötä on helppo hallita.
- Osakeyhtiö on toimiva ja koeteltu perusta - onnistuminen riippuu toteutuksesta.
- Rahalle tarvitaan isäntä; mitä todellisempi, sen parempi.
- Hallituksen kokoonpano tuo mahdollisuuden laaja-alaiseen osaamiseen.
- Yritysmuoto luo yrittäjyyden edellytyksiä.
- Osakeyhtiössä on mahdollista sitouttaa hallitus, johto, henkilöstö ja opiskelijat uuteen ajatteluun, jossa jokainen on vastuussa.
- Osakeyhtiö tarjoaa edellytykset uudentlaiselle hallitustyöskentelylle, olennaiseen keskittävälle johtamiselle ja asiakaslähtöiselle ajattelulle.

Esitetyt hyödyt ovat osakeyhtiömuotoon kohdistuvia yleisiä odotuksia. Taustalla on ajatus, että omistajat pääsevät osakeyhtiölain tarjoaman laajan disponointivallan ansiosta ottamaan huomioon oman organisaationsa erityistarpeet eli alaluvussa 2.5 kuvatulla tavalla purkamaan lain tuomaa reduktiota. Ammattikorkeakoulun osakkeenomistajat eivät voi osakeyhtiölain mahdollistamalla tavalla laajasti päättää yhtiön asioista edes yksimielisinä; tätä rajoittavat niin ammattikorkeakoululaki ja -asetus kuin myös opetus- ja kulttuuriministeriön vahva rahoitus- ja muu ohjaus.

Myöskään yhden omistajan ammattikorkeakouluja ei ole tulossa lisää, pikemminkin päinvastoin. Ei ole myöskään selvää, kuka on ammattikorkeakouluosakeyhtiössä ”rahan isäntä”; osakeyhtiö, osakkeenomistajat ja valtio (opetus- ja kulttuuriministeriö) ovat kaikki tarjolla tähän rooliin. Uudenlainen hallitustyöskentely, olennaiseen keskittyvä johtaminen ja asiakaslähtöinen ajattelu ovat epämääräisiä, new public managementin tyyliä heittoja. Esitetty listauksen merkitys lienee ennen kaikkea NPM:n mukaisen osakeyhtiömyönteisen tunnelman luomisessa.

Asianajaja Hietalahden esitys on yhden, tosin asiantuntijaksi tilatun, henkilön näkemys. Juristikunta ylipäätään tuntee osakeyhtiömuodon kohtalaisen hyvin. 2013 Helsingin oikeustieteellisessä tiedekunnassa opintonsa aloittanut oikeustieteen maisteri lukee osakeyhtiöoikeudellista tekstiä kauppaoikeuden pakollisissa aineopinnoissa 240–555 sivua (suoritustavan mukaan), kun esimerkiksi erityisesti osuuskuntia koskeva tekstimäärä oli noin 16 sivua⁴⁵¹. 52 % Lakimiesliiton yli 12 000 jäsenestä toimi vuonna 2014 yksityisellä sektorilla, 40 % asianajotoimistoissa (jotka ovat vuodesta 1992 alkaen voineet toimia osakeyhtiömuodossa⁴⁵²), 23 % pankki-, rahoitus- ja vakuutuslalla ja 12 % kaupan ja teollisuuden palveluksessa. Osakeyhtiömuotoinen toiminta on valtaosalle heistä todennäköisesti varsin tuttua ja vähintään kohtalaisesti hallittua⁴⁵³. Nämä taustatiedot auttavat tunnistamaan juristiprofession osakeyhtiömuotoon

451 Kooste opinto-oppaasta 2015–2016, 75, 77. Sivumäärät ovat vaihdelleet vuosittain. Osuuskuntaoikeuden määrän vähäisyys johtunee osittain uuden osuuskuntalain osakeyhtiölakia seuraavasta rakenteesta ja sisällöllisistä ratkaisuista.

452 Laki asianajajista annetun lain muuttamisesta 197/1992.

453 Tosin SOK, Metsäliitto, osuuspankit ja keskinäiset vakuutusyhtiöt ovat Suomessa merkittäviä työllistäjiä: yhteensä yli 100 000 ihmistä työskenteli vuonna 2014 näissä ja muissa, pienemmissä osuuskunnissa. Pellervo 2015.

kohdistamia odotuksia: kyse on tuttuudesta (”koeteltu ja toimiva perusta”) ja omasta ansainnasta⁴⁵⁴.

Luonnos ammattikorkeakoulu-uudistuksen ensimmäisen vaiheen lakimuutoksesta lähetettiin lausuntokierrokselle 1.10.2012. Lakiluonnoksen perusteluissa kerrotaan selvityshenkilöiden ehdotus rahoitusjärjestelmästä ja ammattikorkeakoulujen osakeyhtiömuodosta ja esitetään, että hallitusohjelman kirjaus perustuu tähän vaihtoehtoon.⁴⁵⁵ Hallitusohjelmassa ei kuitenkaan ole mainintaa osakeyhtiöittämisestä, ainoastaan tavoitteesta tehdä ammattikorkeakouluista itsenäisiä oikeushenkilöitä.

Korkeakoulujen arviointineuvosto nimesi vuonna 2013 arviointiryhmän ja asetti sille tavoitteeksi selvittää, miten yliopistot ja ammattikorkeakoulut määrittelevät yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tehtävänsä, minkälaisia tätä edistäviä tai estäviä tekijöitä korkeakoulut tunnistavat sekä miten nämä arvioivat tuloksia. Lisäksi ryhmän tuli tehdä ehdotuksia siitä, miten korkeakoulujen yhteiskunnallista ja alueellista vaikuttavuutta vahvistetaan sekä miten tulosten arviointia kehitetään. Arviointiryhmän suositukset kiteytyvät korkeakoulutuksen tehtävänmäärittelyn laajentamiseen. Sen mielestä omaksi tulosalueeksi korkeakoulujen tutkimustehtävän ja opetustehtävän rinnalle olisi otettava yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja Suomen kansainväliseen kilpailukykyyn tähtäävä tehtävä.⁴⁵⁶

5.2.2 Hallituksen esitysluonnoksesta ja siitä annetuista lausunnoista

Opetus- ja kulttuuriministeriö lähetti 17.10.2013 lausuntopyynnön ammattikorkeakoulu-uudistukseen liittyvästä luonnoksesta hallituksen esitykseksi ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi yliopistolain muuttamisesta. Esitykseen sisältyvässä lakitekstissä ammattikorkeakoulun osakeyhtiöluonne oli määritelty asiallisesti vastaavasti kuin lopulta voimaan tulleessa laissa.⁴⁵⁷

Lausunnon antoi 31 korkeakoulua (ammattikorkeakoulua ja yliopistoa) ja ammattikorkeakoulun ylläpitäjää, neljä ministeriötä, 22 järjestöä ja Opetushallitus.⁴⁵⁸

Osakeyhtiömallia ei enää kyseenalaistettu. Sivistystyönantajat ry. päinvastoin kysyi, rajoittaako esitys liikaa osakeyhtiön liiketoimintaa. Myös Mikkelin ammattikorkeakoulu oli sitä mieltä, että ei ole perusteltua antaa ammattikorkeakoululaissa osakeyhtiölaista poikkeavia säännöksiä. Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry. esitti uudenlaisen ajatuksen: Opetuksen järjestäminen on siirtymässä enenemässä määrin osakeyhtiöille. Voisivatko opetus- ja kulttuuriministeriö ja oikeusministeriö selvittää mahdollisuutta luoda oma erityislaki koulutusta antaville osakeyhtiöille? Seitsemän lausunnonantajaa oli sitä mieltä, että ammattikorkeakoulut tulisi kirjata lakiin yliopistojen tapaan, jolloin erillistä toimilupamenettelyä ei tarvittaisi. Monissa

454 Näin juristikunta hyödyntää sosiaalisesti pääomaksi muuttunutta asiantuntemustaan. Ks. esim. Bourdieu 1987, 834.

455 Luonnos ammattikorkeakoululain jne. muuttamisesta 1.10.2012, 16.

456 Korkeakoulujen arviointineuvosto 2013.

457 Luonnos AMK-laiksi 2013.

458 Lausuntoyhteenveto 2013.

lausunnoissa kritisoitiin myös mahdollisuutta antaa ammattikorkeakouluille väliaikaisia toimilupia.⁴⁵⁹

Lausuntoyhteenvedosta on tulkittavissa, että osakeyhtiömalli oli viimeistään tässä vaiheessa yleisesti hyväksytty. Autonomiia ja autopoiesin edellytyksiä vahvistavaa oikeudellista ennustettavuutta haettiin ammattikorkeakoulujen luettelemisella laissa tai vähintään edellyttämällä toimiluvilta toistaiseksi voimassaolevaa luonnetta.

Lausuntojen perusteella tehtiin joukko pykäläkohtaisia muutoksia. Merkittävimmät näistä olivat valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön esittämiä. Tarkennuksia tehtiin mm. ammattikorkeakoulujen tehtäviin, toimilupia koskevaan säännökseen ja hallituksen tehtäviin ja kokoonpanoon. Vero-oikeudelliseksi käsitteeksi nähty yleishyödyllisyys avattiin yksityiskohtaiseksi voiton tavoittelun kieltämistä ja varojen jakamista koskevaksi säännöstöksi.

5.2.3 Yhteenvedo ja punnintaa

Osakeyhtiö tarjoaa joustavuutta, jonka kääntöpuolena voi olla julkisten organisaatioiden toimintaan liitetyn demokraattisen valvonnan ja vastuullisuuden väheneminen. Liiketaloudellinen riskinotto tulee mahdolliseksi ja välttämättömäksi. Taloudellista ja toiminnallista tehoa saadaan mm. sääntöjä, ohjeistusta ja lakeja joustavasti soveltamalla, kuten Adulta Oy:n tapauksessa. Uudentyyppisen hyvän hallintotavan, corporate governancen merkitys korostuu.

Osakeyhtiö mahdollistaa rahoituspuolelta laajentamisen, mikä voi samalla merkitä yhteiskunnallisen omistuksen liudentumista. Osakeyhtiössä henkilöstön sitouttaminen on mutkattomampaa ja vastaavasti yksityisoikeudellisen työsuhteen päättäminen on helpompaa. Osakeyhtiömuoto tuo mukanaan yrittäjämäisen toimintatavan, mikä puolestaan voi merkitä ammattikorkeakoulutyyppisen opetuksen avaamista liiketaloudelliselle kilpailulle.

Autonomiia ja sen oikeudellista vastinetta oikeushenkilöllisyyttä voidaan tarkastella myös organisatorisena autopoiesin päämääränä. Samalla ne ovat organisaatioille annettuja lupauksia. Organisaatio voi olla valmis vaihtamaan koodistoaan, jos odotettavissa on vahvistunut autonomia ja turvattu uusiintuminen.

Poliittinen systeemi toimii ammattikorkeakoulujen osalta modernille politiikalle tyypillisellä tavalla. Hallitus tekee kollektiivisesti sitovia päätöksiä, jotka edellyttävät ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittämistä. Päätökset sulkevat pois joitakin vaihtoehtoja, mutta samalla tekevät jotkin vaihtoehdot käytännössä mahdollisiksi. Tällainen ratkaisu voisi olla esimerkiksi duaalimallista luopuminen. Tämä saavutetaan käyttämällä päätösten välille jäävää aikaa ja muotoilemalla vähimmäisehdot muutoksen vaatimalle poliittiselle konsensukselle. Englannissa tämä siirtymän, osakeyhtiöittämisen ja duaalimallista luopumisen välinen aika, oli päätöksestä päätökseen noin neljä vuotta. Poliittikan periferiassa poliittiset puolueet ja muut intressiryhmät voivat käydä koulutuspoliittista keskustelua ja tehdä joukon löysiä organisaation sisäisiä päätöksiä. Hallitusneuvotteluissa, lähestyttäessä poliittisen

459 Lausuntoyhteenvedo 2013.

funktiojärjestelmä ydintä, nämä päätökset muuttuvat kompromissien myötä yhden vaalikauden aikana taloudellisesti ja oikeudellisesti toteutettaviksi sitoviksi päätöksiksi.⁴⁶⁰

5.3 Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen: Odotukset

5.3.1 Yleiset, osakeyhtiöittämiseen liittyvät teemat

Tässä luvussa raportoidaan haastateltavien kanssa käydyt keskustelut. Tekstissä käsitelyyn nousevat näkyviin ne teemat, joita käsiteltiin jo selvityshenkilöiden raportissa (ks. alajakso 5.2.1) ja jotka muodostivat esiymmärryksen osakeyhtiöittämisen argumenteista ja mukana olevista odotuksista. Niitä voi pitää Hirsjärven ja Hurmeen mukaisesti lähtökohtateemoina⁴⁶¹. Osittain ryhmittely ja otsikot ovat kuitenkin muotoutuneet myös haastateltavien painotusten ja muuten haastatteluaineiston pohjalta.

Esitystavalla on tarkoitus esitellä kunkin haastateltavan ajattelua ja asioiden käsittelytapaa ja -näkökulmaa. Samalla olen pyrkinyt kirjoittamaan yhden tarinan, kertomuksen ammattikorkeakoulujen taustoista, tehtävistä, osakeyhtiöittämisestä ja mahdollisista vaihtoehdoista. Haastateltavat kertovat asioista ikään kuin yhdessä tuoden omia painotuksiaan ja huomioitaan aina kulloinkin käsiteltävään teemaan. Teoria kulkee loimilankana haastattelujen välissä. Mukaan on otettu myös aikalaieskustelua joukkotiedotusvälineistä; näin puhetta on sidottu ympäröivään yhteiskuntaan ja median tarkoituksella tai tahattomasti ohjaamaan mielipiteenmuodostukseen.

Haastattelun kolme ensimmäistä kysymystä olivat yleisluontoisia. Niillä haettiin ennen kaikkea niitä odotuksia, joita ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittämiseen on liitetty:

- Mikä on ammattikorkeakoulujen tehtävä?
- Onko ammattikorkeakoulujen omistus ja rahoitus järjestetty tarkoituksenmukaisesti?
- Kaikkien ammattikorkeakoulujen edellytetään olevan osakeyhtiöitä. Mitkä ovat osakeyhtiömuodon edut?

Haastatteluaineisto on luokiteltu uudelleen aineistosta nousevien otsikoiden alle. Nämä otsikot ovat Ammattikorkeakoulujen tehtävä yleisesti, Aluekehitys, Kehittäminen, tutkimus ja tiede, Asiakas, Rahoitus, Poliitiikka: miten ammattikorkeakouluja ohjataan, Omistus ja toimilupa, Autonomia, Poliitiikka: sisäinen hallinto, Yrittäjyys, Joustavuus, Kansainvälinen kehitys, Yliopistot ja yhteistyö ja Duaalimallista yhtenäiskorkeakouluun.

Ammattikorkeakoulujen tehtävä yleisesti

Ammattikorkeakoulujen tehtävän määrittelyä haettiin haastattelujen aikaan voimassa olleesta ammattikorkeakoululaista. Asiantuntijan mukaan tehtävä on varsin hyvin määritelty laissa. Ammattikorkeakoululla on opetus- ja tutkimustehtävä. Korostuneessa asemassa on vastuu koulutustehtävästä. Aluekehityksen Asiantuntija ja myös Opiskelija näkivät koulutusta tukevana. Koulutus menee aluekehityksen kanssa siten

460 Ks. Luhmann 2004b, 303.

461 Hirsjärvi & Hurme 2011, 173.

limittään, että kunnassa tai ainakin maakunnassa on tarpeita sille koulutukselle ja näin opiskelija valmistuttuaan työllistyy koulutusta vastaaviin tehtäviin. Lisäksi on erikseen valtakunnalliseen tarpeeseen järjestettävää koulutusta; esimerkiksi kunnalla ei ehkä ole omaa tarvetta kuvataiteen koulutukseen. Näin Opiskelijajärjestössä työskentelevä Asiantuntija asetti koulutustehtävän ensisijaiseksi ja näki samalla aluekehityksen kunnallisen, maakunnallisen ja valtakunnallisen tason. Hän painotti, ei vain valmistuvan työllistymistä, vaan nimenomaan koulutusta vastaavin tehtäviin sijoittumista. Koulutusta vastaavan työn olemassaolo on kuitenkin ajoittain haluttu kiistää⁴⁶².

Luottamusmies kuvasi tehtävän hyvin käytännönläheisesti – mainittuaan ensin pitkistä ammattikokemuksestaan: ”[- -] *tehtävä on asiantuntijoiden tai ammattihenkilöiden valmistaminen, saattaminen työelämään. Ja että he ovat osaavia, että heillä on ne työelämän odottamat peruslähtökohdat, osaavat ne ja että ydinasiat ovat heillä hansikkaassa ja että myös kädentaitoa on olemassa. Emme me voi lähteä siitä että työelämä opettaa. Ei tällä tasolla ainakaan.*” Näkemyksessä nousevat esiin konkreettinen osaaminen mutta samalla osaajien valmistaminen. Ammattikorkeakoulu on näin eräänlainen heti käyttöön otettavien osaajien tuotantolaitos. Samalla Luottamusmiehen puheessa oli läsnä arvostava suhtautuminen niin opiskelijoihin kuin opettajiinkin.

Virkamies muistutti, että ammattikorkeakoulu ja sille asetetut tehtävät olivat muuttuneet usein ammattikorkeakoulun suhteellisen lyhyen olemassaolon ajan. Tehtäviä määrittelevä säännös oli jo vuoden 2003 ammattikorkeakoululaissa hyvin erilainen mm. aluekehitystehtävineen. Ammattikorkeakoulu ei ole pysynyt samana koko historiaansa. Virkamies huomautti myös, että ammattikorkeakoulun tehtävästä on nyt yhteiskunnassa suhteellisen suuri yksimielisyys. Jonkinlaista hiontaa on lakiluonnokseen tehty, koska tekstissäkin haluttiin näkyviin aktiivisempi ote, yhteiskuntaa uudistava näkökulma. Innovaatiosanan⁴⁶³ lisääminen on toinen muutos. ”*Se on tämä kaari tässä tehtävässä, sellaisena kun se ilmenee lainsäädännön kautta ja muuttuu todellisuudeksi.*” Näin Virkamies kuvaa ammattikorkeakoululainsäädännön ja yhteiskuntatodellisuuden suhdetta.

Politiikassa on koottu yhteen näkemyksiä ja mielipiteitä niin, että yhteinen, sitova päätös on mahdollinen - eli ammattikorkeakoulun tehtävistä näytettiin saavutetun sellainen poliittinen konsensus, joka voitaisiin lainsäädäntöä käyttäen siirtää oikeuden alueelle, osaksi ammattikorkeakoululakia. Päätöksessä on otettu huomioon ympäristön muutokset, joihin oikeuden kannalta lukeutuu myös poliittisten voimasuhteiden ja erityisesti hallitus–oppositio -koodin mukainen tilanne.

Huomionarvoinen oli myös Virkamiehen rajausta: tehtävänmäärittely johtaa siihen, että tällä osakeyhtiöllä ei voi olla paljoa muita toimintoja kuin tämä ammattikorkeakoulu. Ammattikorkeakoulun tehtävät on määriteltävä laissa. Muut tehtävät on samalla suljettu pois – ainakin niiltä osin, kun ne eivät tue näitä perustehtäviä. Näin Virkamiehen mukaan ammattikorkeakouluosakeyhtiön

462 Professori Vesa Puttonen esitti Porin SuomiAreenassa 15.7.2014, että koulutusta vastaavan työn voisi unohtaa: ”Ei sellaista olekaan.” Helsingin Sanomat 16.7.2014.

463 Ks. alaluku 5.4.1.

laillisia toimintoja voivat olla lähinnä vain sellaiset, jotka ovat lain mukaan sen velvollisuuksia. Tämä on sukua keskustelulle osakeyhtiön voitontuottamistar-koituksesta. Voiko normaali osakeyhtiön toiminnalla olla muita tarkoituksia kuin voiton tuottaminen osakkeenomistajille? Tätä on käsitelty alajaksossa 4.4.2.

Aluekehitys

Aluekehitys nousi esiin useassa yhteydessä. Keskustelimme Opiskelijan, Asiantuntijan ja Liikemiehen haastatteluissa siitä, onko aluekehitys globaalissa taloudessa ja skaa-lautuvissa liiketoiminnoissa oikea tavoite. Vastaus oli, että globaalitkin ideat lähtevät liikkeelle ja vaikuttavat paikallisella tasolla.

Tosin aina työvoimaa ei kouluteta omaa aluetta tai varten tai valtakunnallisesta tarpeesta lähtien. Asiantuntijan toi esille sen, että ruotsinkielisestä ammattikorkea-koulusta Arcadasta valmistuvista iso osa työllistyy ulkomaille. Sairaanhoidattajia lähtee paljon Norjaan, insinöörejä lähtee paljon muualle ulkomaille⁴⁶⁴. Työllistymien muualle kuin kotimaahan on muutenkin lisääntyvää, erityisesti nuorten ikäluokkien liikkuvuus kasvaa koko ajan.

Vaikka tutkintojen Euroopan-tasoinen vastaavuus ei ole ristiriidassa alueke-hityksen kanssa, ei opiskelijoiden kouluttaminen pohjoismaiseksi työvoimareserviksi ole politiikassa avoimesti tehty päätös tai oikeudessa esiintyvä velvoite. Yleisemmällä, globaalien oikeuslähteiden tasolla tavoite ylittäisi esimerkiksi Bolognan julistuksen⁴⁶⁵ päämäärät. Saamme joka tapauksessa kunnan, maakunnan ja valtakunnan lisäksi Pohjoismaiden ja globaalien alueellisen ulottuvuuden.

Kehittäminen, tutkimus ja tiede

Ammattikorkeakouluille asetettiin kehittämis- ja tutkimustehtäviä vähitellen. Virka-mies kuvaa prosessia. Vuoden 1995 lakia valmisteltaessa käytiin aiheesta keskustelua ja päädyttiin, että ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehittämistoiminta tuotiin lainsäädäntöön. Mutta sen suhteellisen aseman merkitystä kuvaa se, että se sijoitettiin lain erinäisiin säännöksiin lakitekstin loppuun. Hallituksen esityksen perusteluissa kuvattiin, että ei ole tarkoitus, että ammattikorkeakoulut tulisivat tähän tutkimustoi-mintaan sen laajemmin kuin valtion teknillisissä oppilaitoksissa on vastaavaa ollut. Siellä oli ollut yrityksiä palvelevaa tutkimusta. Kansainväliset luokitukset eivät juuri erottele kehittämistä ja tutkimusta, vaikka Suomessa asiasta on keskusteltu paljon. *”Ehkä kehittämistoiminta on parempi ilmaisu, mutta kansainvälisessä tilastoluoki-tuksessa sekin on tutkimusta”*, totesi Virkamies.

Sekä Elinkeinoelämän keskusliitto että varsinkin aiemmin myös yliopistot vas-tustivat ammattikorkeakoulujen nykyisenkin tasoista tutkimustehtävää. Puheenjoh-taja kertoi, että yhteiskunnallisessa keskustelussa Elinkeinoelämän keskusliitto⁴⁶⁶ ja

464 Yrkeshögskolan Arcada totesikin lausunnossaan hallituksen esityksen luonnoksesta, että siinä esitetty laki korostaa liikaa ammattikorkeakoulun alueellisia tehtäviä. Lausuntoyhteenveto 2013.

465 Bologna Declaration 1999.

466 Elinkeinoelämän keskusliitto mainittiin kahdessa eri yhteydessä eri haastattelujen aikana. EK nousee ehdokasjäseneksi koulutusjärjestelmän ulkopuolisten ”haamukirjoittajien” joukkoon. EK:n vaikutus on voinut luontevasti kanavoitua ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittämiseen sen myötä,

muut vastaavat etujärjestöt sanovat, että ammattikorkeakoulujen tehtävä on kouluttaa tätä korkean ammattiosaamisen työvoimaa, eikä niiden kannattaisi tutkimustehtävän alueella puuhastella. Puheenjohtaja oli itse asiasta eri mieltä. Hänen mielestään taustalla on ollut elitistisiä näkemyksiä tutkimuksesta ja tieteestä. *”Suomen Akatemian edustaja ei hyväksynyt sitä, että ammattikorkeakoulujen tehtävissä voitaisiin puhua tutkimuksesta, muistan vielä sananmuodon, se tuli työryhmämietintöön, että ammattikorkeakoulut voivat tehdä erilaisia työelämää palvelevia selvityksiä. Tähän tutkimukseen liittyy sellaista rahvaan yläpuolella olevaa.”*

Näkemykset olivat esillä myös uuden ammattikorkeakoulun eduskuntakäsittelyssä keväällä 2014. Näihin tullaan alaluvussa 5.4.

Tutkimuksesta on tullut olennainen osa ammattikorkeakoulujen toimintaa ja se tukee myös niiden koulutustavoitteita. Tässä kehityksessä on kuitenkin riskejä, kuten Puheenjohtaja kuvaa. Varsinkin ammattikorkeakoulujen tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotehtävä on viimeisten vuosien aikana kasvanut melko voimakkaasti. Vain kukaan siltä, että siihen panostetaan yhä enemmän – mutta se ei saisi kasvaa selkeästi erilliseksi toiminnaksi, vaan sen pitäisi olla myös opetuksessa näkyvillä. Näissä projekteissa tulisi myös opiskelijoiden olla mahdollisimman paljon mukana.

Tutkimuksen ja opetuksen integroimista voi Opiskelijan huomion mukaan vaikeuttaa rahoittajan asettamat vaatimukset. Rahoitusta on vaikeampi saada yri-tysten kanssa yhteistyössä tehtäviin projekteihin kuin esimerkiksi Euroopan Unionin rakennerahastoista. Ne puolestaan ovat ongelmallisia, koska ohjeissa on tarkkaan säädelty, minkä tasoinen koulutus projektissa mukana olevilla pitää olla. Tämä voi sulkea opiskelijoita hankkeen ulkopuolelle.

Ammattikorkeakouluilta odotettu työelämää tukevan tutkimuksen ja opetuksen yhdistäminen ei ole ongelmatonta. Tutkimus ei välttämättä nouse työelämän tarpeista. Myös käytetty mittari tai sellaisen puuttuminen ohjaa tutkimusta sivuun. Asiantuntija totesi yliopettajien tutkimuksen lähtevän paljolti yliopettajien omista kiinnostuksen kohteista. Pitäisi olla työkaluja sen seuraamiseen, miten opiskelijat ovat mukana. Uudessa ammattikorkeakouluille rakennetussa rahoitusmallissa ei opetuksen tutkimus-, kehitys ja innovaatiotoiminnan (TKI-) integraatio⁴⁶⁷ ole omana kohtanaan. Syy on se, että siihen ei ole keksitty sopivia mittareita.

Ammattikorkeakoulu on tässä tutkimuksessa tulkittu juuri tutkimuksen ja opetuksen, järjestelmätasolla tieteen ja koulutuksen rakenteelliseksi kytkennäksi tai vielä tarkemmin ne linkittäväksi instituutioksi. Tarvittavien koodien välille on vaikeaa löytää polyfonista harmoniaa, varsinkin kun mittarit perustuvat määrällisille, hyvin pitkälle talouden mallin mukaisille ja sitä palveleville tavoitteille.

Kaikki opettajatkaan eivät aina lähde mielellään tutkimustoimintaan työelämän kanssa. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan sitominen opetukseen

että Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA) oli nimennyt toisen edustajan ammattikorkeakoulujen uudistamista selvittäneeseen työryhmään. EK puolestaan on ETLAa ylläpitävän kannatusyhdistyksen toinen jäsen (Etlä 2015). Ks. haamukirjoittamisesta ja työryhmistä alaluku 2.2.

⁴⁶⁷ Vuoden 2015 rahoitusmallissa (AMK-rahoitusmalli 2015) tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnalle on merkitty 15 %:n osuus. Tämä sisältää myös ylempien AMK-tutkintojen, taiteellisen toiminnan ja henkilökunnan kansainvälisen liikkuvuuden osuuden.

on Luottamusmiehen mukaan jo pitkään ollut mantra, mutta kaikki eivät sitä oikein hyväksy; häneltäkin kysytään usein, että emmekö me ole tulleet opettamaan tänne. Mutta asetuksissa opettajan tehtävistä todetaan, että TKI-toiminta on osa opettajan työtä.

On mahdollista ja ymmärrettävää, että opettaja sekä koulutuksensa perusteella että pitkässä työelämässään oppilaitoksissa sitoutuu vahvasti koulutuksen mediu-meihin ja koodeihin. Tämä ammattiylpeydeksikin tulkittava asennoituminen voi-daan managerialistisessa yrityskäytännössä leimata muutosvastarinnaksi. Kuitenkin harvoin on kyse tieteen tai tutkimuksen merkityksen kiistämisessä tai esimerkiksi kehittämispohjaisen oppimisen tehokkuuden vähättelystä. Pikemminkin taustalla on osin ehkä erittelemätön talouden koodiston ja mittaristojen vastustus – vastaava ilmiö nousi selvästi esille yliopistolain säätämisen yhteydessä. Ammattikorkeakoululaki ei toisaalta edellyttä, että jokaisen ammattikorkeakouluyhteisön jäsenen tai edes opetta-jan tulisi toteuttaa tehtäviä samoin painotuksin. Tehtävät on asetettu organisaatiolle, jossain määrin jopa ammattikorkeakouluinstituution tasolle, ei yksilöille.

Ammattikorkeakoulujen kehittämistehtävä merkitsee yhteistyötä markkinoilla toimivien yritysten kanssa. Virkamies pohti kysymystä siitä, oliko yksi syy osakeyhtiön valintaan osakeyhtiöiden välisen keskustelun helppous. ”*[O]n etsitty muotoja hyödylliseen vuoropuheluun yhteiskunnan ja korkeakoulun välillä. [...] Ja kun ollaan professiokytkentäisessä maailmassa, niin on tietysti hyvä olla siinä vuoropuhelussa niitten tahojen kanssa jotka yhteiskunnassa sen profession muodostaa. Siihen silloin kyllä tietysti tulee elinkeinoelämä mutta kyllä siihen silloin tulee muitakin. Ja kun siihen tulee se koko yhteisö, niin täytyy etsiä niitä keinoja. Osakeyhtiömuoto, niin tai näin, en osaa sanoa koska kuten sanoin tällainen suurin piirtein samanlainen lopputulos olisi ollut muodostettavissa erilaisista lähtökohdista.*” Vastauksesta käy ilmi, että keskusteluyhteys yhteiskunnan muiden toimijoiden ja järjestelmien kanssa olisi voitu toteuttaa muillakin tavoilla.

Asiakasvastuutyöntekijällä voi olla yksityisessä koulutusorganisaatiossa nimikkeenä johtaja ja pankissa assistant vice president ilman, että henkilöllä olisi johdettavia tai johdettavaa tai varsinaista itsenäistä päätösvaltaa. Ammattikorkeakouluissa on päälliköitä ja johtajia työelämäyhteistyötä rakentamassa; yliopistoyhteistyö tavallaan edellyttäisi professoreita, mutta tämä nimike on yliopistolailla varattu yliopistojen korkeimmalle opetus- ja tutkimushenkilöille ja presidentin hakemuksesta ja arvoni-milautakunnan esityksestä myöntämäksi arvonimeksi.

Virkamies piti työelämäyhteistyössäänkin oleellisina käytettävää aikajännettä ja tarkastelutasoa. Hän tarkensi näkemystään esimerkillä. Kun keskustelee isossa, Nesteen tai Nokian tapaisessa konsernissa tehdastason johdon kanssa, huomaa tämän tavoitteet nopeasyklisiksi: mitä saadaan aikaiseksi ensi vuonna ja miten tavoitetaan asetettu tulos. Tässä tilanteessa tuodaan korkeakouluyhteistyöstä keskusteluun sellaisia aineksia, joilla nämä tavoitteet saa täyttymään. Osaamisvaateet nousevat pintaan. Mutta keskusteltaessa Nesteen ylemmän johdon kanssa nousevat esiin jossain vaiheessa loppuvat öljyvarannot ja niiden korvautuminen biopolttoaineilla. Tämä ylittää yksittäisen tehtaan näkökulman mukanaan tuomat osaamistarpeet. Kun tähän vielä

kytketään yleinen keskustelu ympäristöstä ja ympäristön tilasta, niin huomataan, että kuvatussa maailmassa opetuksen pitää olla jo varsin monipuolista.

Vastauksesta käy ilmi, että kysymys osakeyhtiöstä ja sen kyvystä keskustella muiden osakeyhtiöiden ja yleisemmin talouden järjestelmän toimijoiden kanssa on näistäkin syystä monimuotoinen. Samalla talous kohdistaa ammattikorkeakoululle odotuksia, jotka ylittävät yksittäisen talouden toimijan odotukset. Monimutkainen ympäristö edellyttää monipuolista opetusta.

Työelämäyhteistyössä on yksittäisen yksikön tehtaan tai vaikka sairaalan taso, koko organisaation yrityksen tai vaikkapa kunnan taso ja koko yhteiskunnan ja sen ympäristön taso. Vaikka politiikassa saavutettaisiin riittävä yksimielisyys viimeisen tason kysymyksistä, tulisi ne päätökset tehokkaasti siirtää mielekkäiksi oikeudellisiksi määräyksiksi ja toteutuskelpoisiksi koulutuksellisiksi tavoitteiksi. Virkamiehen esittämä edellytys opetuksen monipuolisuudesta saattaa hyvinkin olla paras tehtävissä oleva valinta. Ongelmat voivat kuitenkin olla laadultaan ja kokoluokaltaan sellaisia, että nykyisenkaltaisen funktiojärjestelmien toisiinsa nojaava mutta itsenäinen, omalainen toiminta ei riitä niiden ratkaisemiseksi⁴⁶⁸. Suomalaiselta ammattikorkeakoulusektorilta ei odoteta asiassa kokoaan suurempia saavutuksia, mutta koko globaalin korkeakoulutuksen siirtyminen yhä enemmän talouden mediumia ja koodia käyttävän, rahavälitteisen firman muotoon ei tuone esimerkiksi suurten ympäristöön liittyvien ongelmien ratkaisua lähemmäksi.

Asiakas

Kysymykseen ammattikorkeakoulun asiakkaasta Liikemies vastasi monitasoisesti ja -polvisesti ja osin kryptisesti. *”Se on julkisen talouden suhde bkt:stä. Ammattikorkeakouluhan tuottaa henkilöstöä niin julkiselle kuin yksityisellekin sektorille.”* Asiakkaana on myös Suomen hyvinvointi: julkiselle sektorille tulevien tulisi kehittää julkisen sektorin palveluista tehokkaampia ja laadukkaampia kuin mitä ne nyt ovat. Yksityisellä puolella tulisi vastaavasti pitää huoli verotettavien tulojen riittävydestä. Kaikki olemme silloin samalla tavalla asiakkaita. Mutta viime kädessä tulee lähteä ammattikorkeakouluputken läpi kulkevasta yksilöstä. Kyse on hänen taloudellisesta ja henkisestä hyvinvoinnistaan. Hänen tulee saada parasta mahdollista opetusta pysyäkseen toteuttamaan itseään. Hyvinvointi ja itsensä toteuttaminen tarkoittaa myös sitä, että tuottaa kansantaloudelle hyvää.

Asiakkaaksi nousevat Suomen hyvinvointi, valtio verotulojen saajana, me kaikki, opiskelija, talous – ja julkisen talouden osuus bruttokansantuotteesta. Viimeksi mainitun nosti ajatuksiin todennäköisesti samoihin aikoihin mm. tasavallan presidentti Niinistön huoli siitä, että Suomen julkisen sektorin kulujen osuus bruttokansantuotteesta oli jo 58 %⁴⁶⁹.

468 Tähän ongelmaan keskittyy Luhmann 2004.

469 Taloussanomien 15.1.2014. Tämä ei kuitenkaan tilastokeskuksen pääjohtaja Marjo Bruunin sanoin tarkoita sitä, että yksityisten menojen suuruus vastaisi kooltaan noin 40 % bruttokansantuotteesta. ”Yksityisen sektorin menot ovat itse asiassa paljon suuremmat kuin bruttokansantuote.” Tuotannon arvoa kuvaavaa bruttokansantuotetta ei lasketa julkisista ja yksityisistä menoista vaan yksityisestä ja julkisesta arvonlisäyksestä. Tämä tarkoittaa kansantaloudessa tuotettujen tavaroiden ja palveluiden

Yrityksessä asiakkaaksi tunnistetaan se, jolta rahat tulevat. Näin asiakkaana, ainakin käytännön tarpeisiin, voisi pitää ensisijaisesti opetus- ja kulttuuriministeriötä. Lisäksi asiakkaiksi tunnistettaisiin näin Tekes, Sitra, EU:n rakennerahastot ja vastaavat ja myös esimerkiksi yritykset, jotka ostavat ammattikorkeakouluilta palveluja. Ammattikorkeakoulun asiakas ei kuitenkaan ole selvä – tai se on koko yhteiskunta. Talouden sanasto voi toimia ammattikorkeakoulussa metaforana, mutta huonosti päätöksentekoa ohjaavana koodistona.

Ammattikorkeakoulujen asema voidaan kuitenkin luontevammin kuvata alihankkijaksi⁴⁷⁰. Yhteiskunta tai sitä edustava valtio on tilannut opetus- ja kulttuuriministeriöltä tietyn määrän tietyllä osaamisprofiililla olevia työntekijöitä. Ammattikorkeakoulu puolestaan on OKM:n kanssa tehdyn sopimuksen perusteella maksua vastaan sitoutunut toteuttamaan tämän työn. Aliurakoitsija on monessa mielessä alisteisessa asemassa. Sitä kilpailutetaan jatkuvasti muiden aliurakoitsijoiden kanssa. Aliurakoitsijan toiminta on sopimuskumppanin lähes täydellisessä valvonnassa. Viime kädessä aliurakoitsijan olemassaolo on sopimuskumppanin käsissä. Kuitenkin oikeuden järjestelmä tuo aliurakoitsijalle suojaa, auttaa ennakoimaan sopimuskumppanin toimia tai ainakin lieventää väistämättömiä pettymyksiä.

Rahoitus

Kuten Virkamies sanoi, ammattikorkeakoulu ei ole osakeyhtiö, joka hankkii markkinoilta rahoitusta. Valtio rahoittaa suurimmalta osin toiminnan; osa tulee muista julkisista lähteistä mm. EU-hankkeista ja yritysyhteistyöstä ja palvelujen myynnistä.

Tämä johtaa jatkoajatukseen. Kokonaiskuvassa näyttäytyvät valtion taseeseen lahjoittamat kiinteistöt ja muut erät, valtion rahoitus ja erilaiset verohelpotukset. Näin ammattikorkeakouluosakeyhtiöllä on karrikoidusti lahjoittamalla saatu pääoma, kvasimarkkinat ja epätyypillinen kustannusrakenne. Näin se on eräänlainen kvasimarkkinoilla toimiva kvasiosakeyhtiö. On kuitenkin ajateltavissa, että ammattikorkeakouluosakeyhtiö voisi tehdä esimerkiksi suunnattuja osakeanteja, joilla se saisi pääoman lisäksi omistajuuden avulla yhteistyörakenteita.

Professorin haastattelussa nousi esille ajatus, että koko rahoitusmalli voitaisiin ajatella uusiksi. Merkittävät yhteiskunnalliset arvot rajaavat kuitenkin vaihtoehtoja. Julkisen kautta kierrättäminen pitäisi hänen mielestään rakentaa aina niin, että se on laadukasta, mutta samalla tehokasta. Olisi hyvä, että olisi mahdollisimman paljon suoraa kohdistamista eikä turhaa rahan kierrättämistä julkisen kautta. Mutta koulutuksessa on merkittäviä arvoja yhteiskunnan kannalta. On tärkeää, että meillä on sellainen koulujärjestelmä, jossa riippumatta taustoista ja taloudellisista tilanteista pystyy etenemään aina tohtorin väitöskirjaan saakka maksamatta käytännössä juuri mitään opinnoista.

Osakeyhtiöittäminen muuttaa ammattikorkeakoulujen rahoitusrakennetta. Varallisuudesta tulee ammattikorkeakoulun omaa. Valtion rahoitus ohjataan suoraan

arvoa. Julkinen sektori tuottaa Suomessa 20 % ja yksityinen sektori 80 % bruttokansantuotteesta.

Bruun 2014.

470 Ks. Koikkalainen 2015, 40–42.

sille. Samalla likviditeetin hallinnasta tulee aikaisempaa tärkeämpää. Aikaisemmassa mallissa ylläpitäjäyhteisönä toiminut kunta toi ammattikorkeakoululle rahoitusturvaa ja näin myös taloudellista autonomiaa⁴⁷¹. Professorin ajatus meni pidemmälle: voisiko julkisen sektorin välikätenä unohtaa kokonaan? Normaalisti tämä malli tarkoittaa markkinalähtöistä ratkaisua, jonka ongelmaksi nousee sekä koulutuksen epätasa-arvoisuus ja samalla kykyresurssien hukkaaminen että yhteiskunnan kokonaisedun tai ainakin muiden kuin taloudellisten näkökulmien ohittaminen. Markkinoiden ei kuitenkaan tarvitse olla sääntelemättömiä.

Politiikka: miten ammattikorkeakouluja ohjataan

Ammattikorkeakouluja ohjataan, paitsi laeilla ja rahoituksella, myös lupajärjestelmällä, tavoitesopimuksilla ja tiedolla. Virkamies siteerasi ammattikorkeakoululaista laaditun luonnoksen 45 §:ää: Ammattikorkeakoulun tulee toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle sen määräämät koulutuksen ja tutkimuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja muut seurannan ja ohjauksen edellyttämät tiedot ministeriön päättämällä tavalla. Hän kiinnitti huomiota siihen, että tapa tarkoitti myös määrättyä tietojärjestelmää ja tiedostomuotoa. *”Tämähän on aika vahva mandaatti.”* Tiedot tulee antaa siis niin, että toteutunutta voidaan verrata ammattikorkeakoululle asetettuihin tavoitteisiin. Näin ministeriö voi mm. antaa milloin tahansa ohjauspalautetta ammattikorkeakoululle.

Luvan ehdot, tavoitesopimukset ja raportoinnin ohjeistus ja siitä saatava palaute voivat olla ammattikorkeakouluosakeyhtiölle itse asiassa tärkeämpiä kuin ammattikorkeakoulu- tai osakeyhtiölaki. Kohtamäki on ammattikorkeakoulujen taloudellista autonomiaa koskevassa tutkimuksessaan nostanut esiin ammattikorkeakoulujen rehtorien henkilökohtaisten suhteiden merkityksen niin silloisten ylläpitäjäorganisaatioiden kuin myös opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiesten kanssa⁴⁷². Nämä valvonnan ja kontrollin mallit ja yksityiset keskustelut ja kanssakäymiset ovat enimmäkseen ei-oikeudellisia käytäntöjä – joita ammattikorkeakoulun sisäinen järjestelmä voi kuitenkin ”väärinlukea” käyttäen binäärikoodia oikeuden mukainen / oikeuden vastainen.

Puheenjohtaja kiinnitti huomiota kaksoisjärjestelmään. Ongelma on kaksi erillistä ohjausjärjestelmää, valtion ohjausjärjestelmä ja kuntien ohjausjärjestelmä. *”Kunnat ovat tässä hieman niin kuin äänettömiä yhtiömiehiä.”* Arkikielinen puhe äänettömistä yhtiömiehistä ei ole jäänäksettömästi sama kuin yhtiöoikeudessa, koska nimenomaan kunnilla on ainakin muodollisesti valta valita yhtiön hallituksen jäsenet ja myös mahdollisuus – ainakin ennen uuden ammattikorkeakoululain voimaantuloa – edellyttää mm. kuntakonsernin sääntöjen noudattamista. Vastaavasti rahoittajana on ennen kaikkea valtio. Mutta tosiasiasa valtiolla ja ministeriöllä on käytössään yhä tehokkaampia ohjausmenettelyjä, ja kunnan omistajanvalta toteutuu ennen kaikkea hallituksen jäsenten valinnassa. Puheenjohtajan sanoin: *”Tavallaan siinä on se epäkohta että valtio ohjaa voimakkaammin kuin se rahoittaa. Se on se kysymys.”* Samalla suurin paine tulee taloudesta, kun puhutaan suurista leikkauksista niin valtiollisella kuin kunnallisellakin tasolla.

471 Kohtamäki 2009, 196.

472 Kohtamäki 2009, 203.

Osakeyhtiö on tehokkaasti ministeriön ohjailtavissa, varsinkin verrattaessa kuntien ylläpitämiin ammattikorkeakouluihin. Puheenjohtaja esittikin yhden syyn sille, miksi opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiehet ovat osakeyhtiömallia ajaneet. Nämä kokevat sen omalta kannaltaan tehokkaammin ohjailtavaksi systeemiksi. Kuntien ylläpitämien ammattikorkeakoulujen ongelmana on ollut se, että valtionrahoitus tuli kunnille. Tämä raha oli periaatteessa kunnan rahaa, josta kunta saattoi periaatteessa päättää, että jätetäänkin siitä osa kunnalle ja että vain osa siirretään ammattikorkeakoulun budjettiin.

Ei vain ammattikorkeakoulun tehtävät, vaan myös sen organisoimismuoto ovat poliittisia päätöksiä, joiden sitovuudelle saatiin riittävä, käytännössä yksimielinen tuki. Jo yksin lakiluonnoksesta annettujen lausuntojen perusteella oli ilmeistä, että mikään organisoitunut etutaho ei voimakkaasti vastustaisi osakeyhtiömuotoa. Tässä ei näkyisi merkittävää hallitus-oppositio -jakolinjaa. Ministeriön virkamiehille ratkaisu oli Puheenjohtajan arvion mukaan mieleinen sen takia, että se oli helposti toteutettavissa ja samalla tehokkaasti ohjailtavissa.

Omistus ja toimilupa

Kuntaomistusta pidettiin perusteltuna. Puheenjohtaja mukaan uusi laki lähtee siitä, että omistajina ovat lähinnä kunnat, vaikka se mahdollistaa yksityistenkin osakkuuden. Kuntaomistuksen hyvä puoli on paikallisen vaikutusmahdollisuuden säilyminen.

Osakkeenomistajina olevat kunnat varmistavat aluekehitystehtävän hoitumisen. Asiantuntija kiteytti eron yliopistoon. Omistajuus tuo nimenomaan aluekehityksen mukaan. Se on hyvä asia verrattuna yliopistoon, jolla ei ole omistajaa. Alueen tarpeiden palveleminen on merkittävä osa ammattikorkeakoulua.

Puheenjohtaja yhtyi pohdiskeluun siitä, edellytetäänkö ammattikorkeakoululta jossain nimenomaan kunnallista omistusta. Hänen mukaansa osakassopimuksissa ja yhtiöjärjestyksissä on määräyksiä, että jos osakkeita luovutetaan ulkopuolisille, niin muilla osakkeenomistajilla on lunastusoikeus näihin osakkeisiin. Yksityinen omistus olisi Puheenjohtajan mielestä ammattikorkeakouluissa mahdollista ja jopa toivottavaa. Kuitenkin hänen näkemyksensä mukaan Suomen institutionaalinen järjestelmä on sellainen, että yksityinen sektori ei lähde mukaan sellaiseen, jonka se katsoo kuuluvan julkisen sektorin tehtäviin. Yksityinen sektori ei näe siitä olevan itselleen mitään hyötyä, vaikka mukaantulo ei suuria osakepääomiakaan edellyttäisi. On Puheenjohtajan mielestä mielenkiintoista, että elinkeinoelämän etujärjestöt ovat olleet vaatimassa, että pitää olla työelämän edustajia ammattikorkeakoulujen hallituksissa. Osakkuudesta tai sijoituksista ei ole kuitenkaan keskusteltu mitään.

Kehittäjä epäili, että kaikki kunnat eivät edes aina tienneet, että kunta oli omistajana ammattikorkeakoulussa ja rahoittavansa sitä. *”Mutta nyt kun niistä tuli kuntakohtaisia osakeyhtiöitä, ne ovat edelleen tavallaan kuntien omistuksessa ja ohjauksessa, ehkä nyt sitten paremmin kuntien ohjauksessa, voisi ajatella, että se intressi on nyt sitten suurempi, kun kunta on selkeästi omistajana eikä ylläpitäjänä.”* Uusi rakenne kasvattaisi näin kunnan kiinnostusta nimenomaan uudenlaisen omistusratkaisun kautta. Omistajaohjaus olisi kunnan kannalta rahoitusohjausta selkeämpää.

Tutkija esitti ajatuksen, että osakeyhtiön omistajana voisi olla muita yhteisöjä tai luonnollisia henkilöitä. Tämä tuli esiin omistajaohjausta koskevan keskustelun päätteeksi. Luonnollinen henkilö omistajana voisikin olla omistajan roolissaan julkisyhteisöä aktiivisempi.

Kunnallista omistusta ei pidetty aina ongelmattomana. On yritetty yhteen sovittaa yhteen erilaisia periaatteita ja tavoitteita, esimerkiksi osakeyhtiöön kuulumatonta osallistumisperiaatetta tilanteessa, jossa on samat taloudelliset vastuut kuin taloudellista toimintaa varten perustetussa. Näin asian näki Puheenjohtaja.

Muitakin kuin kuntia ja yksityisiä oli mietitty mahdollisiksi omistajiksi. Asiantuntija kertoi, että jossain vaiheessa mietittiin kuntien sijaan maakuntaliittoja ammattikorkeakouluosakeyhtiöiden omistajiksi. Tällainen malli toisi laajemman alueen näkökulman verrattuna siihen, että maakunnan keskustaajama omistaa 95 % ammattikorkeakoulusta. Maakuntaliitoilla on hänen mukaansa jo nyt oma roolinsa koulutusjärjestelmääsioissa, mm. koulutustarpeen ennakointi. Maakuntaliitto oli vaihtoehto, joka ei noussut läpikäydyistä asiakirjoista esille.⁴⁷³

Yliopistot olivat jo yhtiöittämisen vaiheessa joidenkin ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien omistajina⁴⁷⁴. Kiinnostus omistajuuteen näkyi myös osakeyhtiöittämisen prosessin aikana⁴⁷⁵. Esimerkiksi Luottamusmies ei nähnyt tilannetta ongelmallisena. *”He haluavat olla mukana, minusta se on positiivista että he haluavat olla mukana, korkeakoulu yhteistyötä jollakin tavalla. Olisiko siinä vähän myös valvontaa.”*

Asiantuntija olisi odottanut muitakin toimiluvan hakijoita kuin nykyiset luvan haltijat. Hän odotti, että Estonian Business School olisi tehnyt toimilupahakemuksen. Joka tapauksessa hän näki kehityksen jatkuvan, kun varsinkin virolaiset yliopistot perustavat Suomeen omia toimipisteitään. Jos ne toimisivat ammattikorkeakoulutoimiluvalla, silloinhan ne olisivat käytännössä suomalaisia ja olisivat valvonnan piirissä. Hän jäi miettimään, onko sillä loppujen lopuksi mitään merkitystä, kuka se omistaja on. Aluekehitystehtävä kuitenkin voisi olla ongelma tai ainakin hidaste. *”Vaikea minun on nähdä, oli se sitten yhdysvaltalainen tai ruotsalainen tai virolainen – minkä maalainen tahansa korkeakoulu, joka ammattikorkeakoulun lupaa hakisi, niin miten se aluekehitykseen pystyisi vastaamaan ja miten sen tehtävän hoitamaan. Se on ainakin sellainen joka sitä jossain määrin hidastaa, mutta ei siinä minun mielestäni*

473 Syksyllä 2015 Opettajien ammattijärjestö OAJ otti voimakkaasti kantaa sitä ajatusta vastaan, että ammattikoulut siirtyisivät uusien itsehallintoalueiden alaisuuteen. Vaarana olisi OAJ:n puheenjohtajan Olli Luukkaisen mukaan se, että koulutus jäisi rahoituksessa suurempien sosiaali- ja terveyssektoreiden jalkoihin. Vaihtoehdoksi esitettiin kouluille osakeyhtiömuotoa ja suoraa rahoitusta (Helsingin Sanomat 13.11.2015). Myös Sivistystyönantajat ry. ehdotti samaan aikaan ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittämiseen viitaten lukioille ja ammattikouluille ”yksityistä muotoa” (Sivistystyönantajat 12.11.1015). Lehtihaastattelussa nostin esiin osuuskuntamahdollisuuden (Helsingin Sanomat 13.12.2015).

474 Ks. alaviitteen 477 edellä.

475 Yliopistojen että ammattikorkeakoulujen rehtoreilla oli Helsingin Sanomien selvityksessä yhteinäiskorkeakoulumallista, korkeakoulujen yhteistyöstä ja myös osakkeenomistuksesta erilaisia ja myös erisuuntaisia näkemyksiä. Uutisen mukaan Vaasan yliopiston rehtori Matti Jakobsson piti hyvänä ratkaisuna sitä, että yliopisto olisi alueensa ammattikorkeakoulun enemmistöomistaja (Helsingin Sanomat 23.6.2014).

siitä koulutuksen laadusta olisi tarvetta olla peloissaan.” Luottamusmieskin mietti, mitä voi omistussuhteissa joskus tapahtua, esimerkiksi kymmenen, kahdenkymmenen vuoden kuluttua: jokin ulkomaalainen taho voi ostaa ammattikorkeakoulun ja alkaa pyörittää sitä.

Kielto pyrkiä tuottamaan voittoa rajoittaa ainakin ulkomaisten toimijoiden kiinnostusta, ainakin Asiantuntijan mielestä. *”Onko tavallaan millään toimijalla intressiä tulla tänne, kun se voitontuottaminen on kerran kiellettyä? Se myös rajaa pois.”* Luottamusmies pohtii samaa kysymystä. Mitä merkitsee se, että ei saa jakaa osinkoa? Voitaisiin ehkä löytää hyöty suomalaisesta koulutuksesta. Ammattikorkeakouluja voitaisiin ostaa tai perustaa samalla tavalla kuin vakuutusyhtiöt perustavat sairaaloita. *”Niin, Mehiläinen ostaisi puolet meidän ammattikorkeakoulusta. Oikein, mikä ettei. Saisivat hyviä hoitajia tästä samalla. Tukemaan omaa toimintaansa.”*

Liikemies näki paikallisen omistuksen ja kansainvälisyyden välillä melko selvän ristiriidan. Omistajilla on varsin suuri merkitys siinä, millä tavalla ammattikorkeakoulu kehittyi. Historiallisten syiden takia paikalliset toimijat ovat omistajia. Se merkitsee sitä, että paikallisen omistuksen takia myös osakeyhtiön hallituksessa istuu paikallisen yhteisön edustaja, joka tuo esille paikallista näkökulmaa. Samaan aikaan ammattikorkeakoulun tavoitteissa kansainvälisyys nousee kovaa vauhtia. Syitä on monia: usea opiskelija on tullut ulkomailta, tutkimusyhteistyötä tehdään kansainvälisesti ja se työ mihin opiskelijat menevät on yhä kansainvälisempää. Omistajuudessa kansainvälisyys ei ole näkynyt. Edelleenkin on sama paikallisasiantuntemus pitämässä omistajan intresseistä kiinni, samalla kun ammattikorkeakoulun fokus on kaikissa dimensioissa kansainvälistyminen. Liikemiehen mielestä voidaan kysyä, onko tämä hyvä kehitys; ainakin se on hänestä epälooginen.

Voisivatko opiskelijat tai opiskelijakunta olla omistajana? Tätä olivat Opiskelija ja Asiantuntija yhteisöissään pohtineet. Jossain vaiheessa oli mietitty sitä, että voisiko opiskelijakunta tulla omistajaksi ammattikorkeakouluosakeyhtiöön. *”No hyötyhän olisi, että kyllä se toisi eri tavalla sitä vaikutusvaltaa kun olisi omistaja siellä.”*

Virkamies otti kantaa ajatukseen, että joukko ammattikorkeakoulun opettajia olisi jättänyt oman toimilupahakemuksen. Ammattikorkeakoululla ei olisi raskaita kampusrakenteita, vaan hajautettu, osaava organisaatio. Korkeakoulu voisi hoitaa jonkin kapean mutta mielenkiintoisen koulutusalueen uudella tavalla ja tehokkaasti. Virkamies vastasi, että se olisi mahdollista, mutta luvan antaminen edellyttäisi perusteellisia näyttöjä. Laki edellyttää hakijalta taloudellista ja toiminnallista toimintakykyä ja selviytymistä seuraavat viisi vuotta. Tulisi pystyä uskottavasti osoittamaan kassavirran, maksuvalmiuden ja taseen hallinta. Jatkokysymyksessä tällaiselle hankkeelle esitettiin kansainvälistä rahoitusta ja taustalle kansainvälistä koulutusorganisaatiota. Virkamies totesi, että perusteiden arviointi on kokonaisharkintaa, minkä jälkeen asia olisi siirtynyt valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Politiikka: sisäinen hallinto

Keskustelimme Puheenjohtajan kanssa johtamismalleista. Hän nosti esiin ad hoc byrocracyn, jossa sallitaan melko vapaasti sellaisten ryhmien ja tiimien muodostuminen,

joilla on valtaa ja vastuuta. Hänen näkemyksensä mukaan osakeyhtiömalli sallii paremmin tällaisen johtamismallin kuin kunnallinen tai valtiollinen johtamissysteemi.

Pedagogi tunnisti korkeakoulutoimijoiden erikoistumisen tarpeen. Koulutuksen pitäisi kuitenkin olla ammattikorkeakoulun päätehtävä. *”Muodostuneissa organisaatioissa ne talousasiat ovat sitten taas niin kompleksisia. Niillä on tavallaan ihan oma logiikkansa. Silloin sinä tarvitset niitä johtajia, jotka hallitsevat sen talouspuolen. Monissa kunnissa ja yliopistoissakin törmätään vähän väliä kaikenlaisiin sotkuihin, kun ihmiset eivät ymmärrä niitä taloudellisia prosesseja.”* Yliopistoissa on hänen mukaansa siirretty kokonaiskustannusmalleihin ja muihin vastaaviin käytäntöihin, jotka tekevät käyttäjien kannalta käytännössä mahdolltomaksi esimerkiksi tietää projektin rahoitusasemaa. Organisaatiossa tarvitaan taloudellista asiantuntijuutta ja johtajuutta, mutta tämä ei saisi hallita keskustelua ja sen pitäisi palvella koulutus-tehtävää. Näin eri monimutkaiset funktiojärjestelmät edellyttävät eri toimijoita ja toimintamalleja samassakin organisaatiossa. Nämä linjat yhdistyvät rehtori-toimetusjohtajassa. Rehtori-instituutio on selvästi koulutusfunktioon perustuva, toimitusjohtaja on puolestaan talousfunktion elementti.

Puheenjohtaja otti esille tärkeän näkökohdan: osakeyhtiö on työelämän hallitseva organisoitumismalli. Hänen mielestään on mahdollista, että se on luotettavampi ja uskottavampi elinkeinoelämän suuntaan kuin julkissektorin virastot. Katteettomana hän piti kuitenkin elinkeinoelämän näkökulmaa, että se mikä on julkista on huonoa ja tehotonta ja että se mikä tehdään yritysmuotoisesti on kaikki hyvää ja tehokasta. Kuntien virkamiehistössäkin on ollut enemmän myötämielisyyttä osakeyhtiöitä kohtaan, luottamushenkilöt ovat yleisemmin nähneet osakeyhtiön vallan karkaamisena poliittisilta päätöksentekijöiltä. Virkamiesten näkökulmasta kunnan virkamiesohjaus toimii osakeyhtiössä ehkä paremmin.

Talous näyttäisi suosivan sellaisia rakenteellisia kytkentöjä, linkittäviä instituutioita ja viime kädessä konkreettisia organisaatioratkaisuja, joiden kommunikaatio on mahdollisimman lähellä talouden omaa kommunikaatiota. Suosiminen voi olla järjestelmätasolla tunnistamista, organisaatiotasolla ohjelmallista ja yksilötasolla intentionaalista. Tämä ei automaattisesti tarkoita, että ratkaisu olisi jossain mielessä parempi. Itse asiassa tällainen ratkaisu voi heikentää kytkennän, instituution ja organisaation kykyä hoitaa tehtäväänsä. Tunnistettu kunnan virkamiehistön osakeyhtiömyönteisyys näyttäytyy samasyntyisenä kuin ministeriön tavoitteet: osakeyhtiö vähentää poliittisen järjestelmän mukanaan tuomia häiriöitä. Nämä häiriöt voivat aidosti heikentää organisaation perustehtävien hoitamista: ajetaan päätöksenteossa yksittäisten ryhmittymien tai erillisten alueiden tai muiden organisaatioiden etuja. Tämän säätely on kuitenkin poliittisen järjestelmän keskeistä työkenttää, sen ydin-funktiota, jota demokraattisessa mallissa hoidetaan päätöksenteon avoimuudella, ei päätöksenteon mahdollisuuksia rajaamalla.

Teorian lähtökohtia on, että funktiojärjestelmät ovat syrjäyttäneet historialliset hierarkkiset ja keskusta–periferia -jaolle perustuneet yhteiskunnan rakenteet. Ammatikorkeakoulu-uudistuksessa on kuitenkin selvästi vielä kyse keskuksen ja paikallisten toimijoiden vallan uudelleenjaosta. Valtaa siirretään periferian toimijoilta, kunnilta,

keskukselle eli ministeriölle ja hallitukselle. Yhteen organisoitumismalliin perustuva ratkaisu tuo koko rakenteen keskuksen ohjaukseen. Rehtori totesi suoraan: Kun ollaan yhdessä mallissa, on oikeastaan sivuseikka, mikä se malli on. Poliittinen tahto ratkaisee, miten mallia käsitellään.

”Mitä parempaa tuo yhtiönä toimiminen? Yksi perustavaa laatua oleva joustavuus on tässä hommassa se päätöksenteon joustavuus kautta oikea-aikaisuus. Se saadaan paljon paremmin aikaan yhtiössä kuin että toimitaan kaupungin yksikkönä.”

Rehtori otti esille tilanteen, jossa päätetään uudesta koulutusohjelmasta. Yhtiö pystyy kuntaorganisaatiota nopeammin ratkaisemaan erilaisia resurssikysymyksiä, jotka voivat olla esimerkiksi tiloihin liittyviä. Lisäksi isoissa kunnissa Helsinki, Tampere, Turku, Oulu yhtiö on oikea tapa hoitaa ammattikorkeakoulujen tapaista toimintaa, jossa odotetaan nopeaa reagointia ympäristön muutoksiin. Näin voidaan esimerkiksi tehdä tutkimustoimintaa ja kehittämistoimintaa yrityksille silloin kun ne tarvitsevat.

Osakeyhtiöratkaisua perustellaan useaan otteeseen historiallisilla syillä. Rehtori kuvaa tilannetta: *”Historia johtaa siihen, historiallisista syistä muu kuin osakeyhtiö olisi vähän hankala toteuttaa. Eikä vähän hankala vaan hyvin hankala.”* Päätökset perustuvat aikaisemmin tehdyille päätöksille. Toisella tavalla kuvattuna olemassa olevien järjestelmien toisintaminen ja uusintaminen pitävät aikaisemmin muovautunutta ja vakiintunutta järjestelmää yllä. Tästä polkuriippuvuus (path dependence) -ilmiöstä puhuttiin alaluvussa 2.7.

Rehtori korosti osakeyhtiön ja ammattikorkeakoulujen stakeholdereista omistajan asemaa muutostilanteessa. Suomalainen omistajasuoja ja omistaja-ajatus lähtevät hänen mukaansa siitä, että omistaja aina päättää, mitä omaisuudellaan tekee. Yksityiset yhdistykset, säätiöt sekä koulutusyhtymät ja kunnat ovat aiemmin hallinneet koulutuskenttää. Ne eivät voi kirjoittaa taseeseensa, että omaisuus annettiin pois. Itsenäinen toimija haluaa vastakirjauksen, tässä tapauksessa osakkeita. Tämä on hänen mielestään se syy, minkä takia ammattikorkeakoulut ovat osakeyhtiöitä. Tällaista vastakirjauspakkoa voi samanaikaisesti pitää sekä taloudellisena, oikeudellisena kuin poliittisenakin perusteena. Valtio ei kuitenkaan ole katsonut tätä velvoittavaksi luovuttaessaan eri vaiheissa omaisuuttaan ammattikorkeakouluiksi ja -kouluille.

Rehtori huomautti, että lainsäädäntö lähtee pitkälti ajatusmallista, että hallitus tekee strategian ammattikorkeakoululle ja ammattikorkeakoulun päätökset niin, että aina ajetaan ammattikorkeakoulun etua. Osakkeenomistajankin etua pitää ajaa, mutta yhtiön hallitukselle on yhtiön etu aina ensimmäinen. Hän antoi esimerkin: Vaikka käytettävissä oleva rahoitus vähenee, voi kuntaomistaja, erityisesti poliittisesti valitun kaupunginvaltuuston enemmistö olla sitä mieltä, että kaikki olemassa oleva koulutus tulee säilyttää. Tähän ristiriitatilanteeseen osakeyhtiömuoto tarjoaa ratkaisun. Hänen mukaansa on nimeen omaan haluttu estää se, että päivittäispolitiikointi ei pääsis liian paljon vaikuttamaan korkeakoulun asioihin.

Korkeakoulun oma etu on korkeakouluyhtiölle näin OYL:n 1:8:n periaatteen mukaisesti ensisijainen. Yhtiön etua on käsitelty alajaksossa 4.4.3 ja oikeushenkilöyttä alajaksossa 4.4.5.

Kyse on Rehtorin mukaan myös tehtävien jaosta ja erikoistumisesta. Kunnanvaltuusto tai kaupunginhallitus tai asiasta vastaava muu kaupungin elin valitsee ammattikorkeakoulun hallituksen ja tämä hoitaa korkeakouluasiat tästä eteenpäin. Tähän kulminoituu hänen mielestään julkishallintomme tehokkuuskysymys.

Uudistuksessa rakennettua rahoitusjärjestelmää ei pidetty ongelmattomana. Esimerkiksi Rehtori totesi suoraan, että kun rahoituslainsäädäntö perustuu vain tuloksiin, tekevät ammattikorkeakoulut tuloksia vaikka kyseenalaisin keinoin. Ministeriön täytyy sen jälkeen alkaa pohtia rahoituslainsäädännön muuttamista. Sopimuksilla tavoitteisiin ei päästä, se on hänen mukaansa jo monesti todettu.

Samoin toimilupamenettelyä arvosteltiin. Se aiheuttaa epävarmuutta ja on samalla merkittävä ero ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen välillä. Toimilupajärjestelmä on Tutkijan näkemyksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön äärimmäisen vahva ohjauskeino. Asiakirjoista ei näy se, miten sitä käytetään. Ammattikorkeakoulun toiminta voidaan lakkauttaa. Yliopistot luetellaan laissa, se on niiden entiteettien suoja. Ammattikorkeakoulujen osalta ei näin ole, vaan niiden entiteetit ovat toimiluvan varassa. Se on aika iso ero korkeakoulujärjestelmän näkökulmasta. Tutkija olisikin ihmetellyt, jos ministeriö olisi vapaaehtoisesti luovuttanut toimilupakäytännön pois. Se on rahoituksen kanssa tehokas ohjausväline.

Voitto sai haastattelussa laajan määritelmän. Rehtorin mukaan voitto tulee omistajille niin, että ammattikorkeakoulu tuottaa alueelle osaamista. Mutta taloudellisesti ammattikorkeakoulu on suljettu piiri. Ei ole Rehtorin mielestä luonnollista, että osakeyhtiössä ei jaeta osinkoa; ammattikorkeakoulujen osalta on suoraan laissa, että osinkoa ei saa jakaa. Omistamisen pitää näin perustua johonkin muuhun kuin sijoitetun pääoman tuotto-odotukseen.

Ammattikorkeakouluosakeyhtiöiden osakkeilla voidaan käydä kauppaa. Asia ei ole merkityksetön, vaikka yhtiöt eivät saa tavoitella voittoa. Rehtori arvioi, että omistajien osakkeiden matemaattinen arvo kasvaa koko ajan. Rakennusten poistot pienentävät osakkeiden laskennallista arvoa, mutta samalla ammattikorkeakoulut investoivat tuloksensa.

Osakeyhtiö näytti monen haastateltavan mielestä ”pikku hiljaa muotoutuneen” niin sisäisen hallinnollisen rakenteensa, oikeusvarmuutensa ja ennakoitavuutensa takia kuin myös historiallisen kehityksen myötä itsestään selväksi ratkaisuksi. Siinä, missä ammattikorkeakoulujen ensimmäisenä vuosikymmenenä oltiin huolissaan ”academic drift” -ilmiöstä, voisi hyvin puhua sitä seuranneesta ”corporate drift” -suuntauksesta.

Tutkija eritteli syitä ja kuvasi prosessia seuraavasti. Osakeyhtiö tuo tietyn talousjärjestelmän, tietyn hallinnon, se on selkeä, tunnettu järjestelmä ja se myös toimii. Sillä on suhteellisen selkeä lainsäädäntö. Toisaalta on paljon ennakkotapauksia ja tulkintoja osakeyhtiölaista. Ammattikorkeakouluissa on kokemuksia osakeyhtiöistä. Lähinnä kunnallisia osakeyhtiöitä on ollut ylläpitäjinä aika lailla alusta asti. Nyt mennään kokonaisvaltaiseen malliin.

Tutkija kiteytti osakeyhtiön geneerisen toimijuuden perustan. *"[O]sakeyhtiö muodostaa selkeän oman entiteettinsä. Sillä on oikeushenkilöasema, sillä on oma talous, sillä on omat hallintoelimet, eikä osakeyhtiömuoto eikä osakeyhtiölaki ota kantaa siihen toiminnan sisältöön."*

Yrittäjyys

Yrittäjyyden – joka oli ollut perusteluna osakeyhtiömuodolle konsultin seminaaripaperissa - otti haastattelussa esille Pedagogi. *"En olisi ollut yrittäjyysopetuksesta niin kiinnostunut opiskelijana. Mutta olen kyllä alkanut näkemään sen arvon pedagogisesti. Se rikkoo niitä puitteita, tuo tavallaan sen reaali maailman sinne korkeakoulun opetuksen kontekstiin, niin silloin se on arvokasta."* Vaikka yrittäjyydestä puhuminen onkin osin ideologisesti väritynyttä ja ajoittain naiivia, niin käytännössä yrittäjyyteen liittyvät pedagogiset käytännöt ja työelämälähtöisyys ovat Pedagogista arvokkaita. Näin tuodaan hänestä hyvin toimiva käytännön näkökulma akateemiseen opiskeluun.

Autonomia

Autonomia oli vielä vuoden 1995 ammattikorkeakoululain aikoihin luvan saaneen ylläpitäjän vapautta päättää, miten korkeakoulutoiminta järjestetään. Virkamies kuvaa tätä näin: *"Ja sitten uskottiin, että kyllä se Helsingin kaupunki osaa sen itse määrittää sellaiseksi, että se on oikea korkeakoulu. Annettiin ikään kuin tällaista juridista vapautta sen muotouttamiseen. Sehän on yksi näkökulma maailmaan."* Ylläpitäjällä oli mahdollisuus ja velvollisuus järjestää ammattikorkeakoulutoiminta haluamallaan tavalla, tai kuten Virkamies tarkemmin toteaa, muotouttaa se.

Pian huomattiin, että maailmalla korkeakoululla oli omat erityiset piirteensä, se oli itsenäinen entiteetti. Tällaisen synnyttämiseen päädyttiin vuoden 2003 ammatikorkeakoululaissa. Laissa ensimmäistä kertaa muotoutettiin korkeakoulun omistajan sisälle kokonaisuus. Tälle kokonaisuudelle määritettiin omia hallintoelimiä ja tehtäviä. Näin muodostettiin kokonaisuudesta ikään kuin aidattu alue, jota voidaan kutsua korkeakouluksi.

Mutta tilanne ei ollut tyydyttävä. Virkamies arvioi Tutkijan väitöskirjaankin viitaten, että lainsäädäntö oli puutteellista ja sen soveltaminen oli kirjavaa. Ammatikorkeakoulu oli löysästi määritelty entiteetti varsinkin taloudellisessa ja hallinnollisessa mielessä. Erilaisten strategiakäsitysten takia valtion, ylläpitäjän ja itse ammattikorkeakoulun vallat ja vastuut sotkeutuivat helposti. Tässä tulee näkyviin akateemisen tutkimuksen (tieteen) mahdollinen vaikutus poliittiseen päätöksentekoon ja oikeuteen. Oikeus tulkitsee tulokset oman rakenteensa mukaisesti – tarjoamalla osakeyhtiötä. Tutkija itse oli lopputuloksesta jossain määrin yllätynyt, kuten nähdään Muut vaihtoehdot -kohdassa.

Ammattikorkeakoulujen itsenäisyys ja autonomia olivat useimmista haastelluista sekä kiinnostava että kannatettava selvityksen aihe. Ei ole vain yhtä autonomiakäsitettä, totesi Tutkija. On korkeakouluautonomiiaa, taloudellista autonomiiaa, henkilöstöautonomiiaa, akateemista autonomiiaa. Mutta nämäkin ovat vain määreitä, jotka pyrkivät hallitsemaan monimutkaista substanssia jollakin tavalla. Autonomia

on vapautta johonkin, mutta myös vapautta jostakin. Vapautta johonkin tarkoittaa sitä, että ammattikorkeakoulu voi lainata rahaa, voi asettaa lukukausimaksuja, voi perustaa koulutusohjelmia. Mutta se on myös vapautta jostakin. Suhteessa ohjauvaan ministeriöön ammattikorkeakoululla on eräänlaista rajattua autonomiaa. Tutkija eritteli autonomiaa ja toimijuutta ja sen asteita erilaisissa ammattikorkeakoulun alajärjestelmissä. On eri asia, miten toimija määritellään juridisesti, pedagogisesti tai hallinnollisesti. Toimijuus ei ole hänestä sama näissä kaikissa.

Luottamusmies näki osakeyhtiön etuna nimenomaan rakenteen keveyden ja itsenäisyyden. Esimerkiksi sopimusten solmiminen on helpompaa, kun ei kaikkia asioita tarvitse kierrättää kaupunginhallituksen kautta. Strategisen hallituksen pitäisi katsoa pelkästään ammattikorkeakoulun etua, ei kaupungin etua. Kuitenkin taustalla on kaupunkikonserni. Ammattikorkeakoulun hallituksen pitäisi pitää kiinni autonomiasta ja tehdä strategia itsenäisesti.

Rekonstruoitu perusteluketju ammattikorkeakouluille voisi haastattelujen perusteella olla tällainen: Ammattikorkeakoulujen tulee tehdä yhteistyötä ympäristönsä, erityisesti yritysten ja muun työelämän kanssa. Tämä edellyttää mahdollisuutta toimia itsenäisesti ja ketterästi. Itsenäisyys ja ketteryys saavutetaan autonomialla. Autonomia edellyttää oikeushenkilöllisyyttä – omaa erillistä varallisuutta ja kykyä tehdä oikeustoimia. Oikeushenkilöllisyys saadaan osakeyhtiöittämisen myötä.⁴⁷⁶

Vaikka autonomia saikin useita puolustavia kannanottoja, sen laajuutta myös mietittiin – erityisesti voimakkaan valtio-ohjauksen takia. Tutkija otti esille autonomian kokemuksena ja vahvan ohjaussuhteen tulkinnat. *”Aito autonomiaan on sitä, että se koetaan, että sinä olet autonominen. Mutta itse asiassa ainakin kansainvälisessä kirjallisuudessa tällainen koettaisiin vähän ongelmalliseksi, jos on näin vahva ohjaussuhde.”*

Joustavuus

Ketteryys on organisaatioteoriassa ja yrityspuheessa nopeudella ja jonkinlaisella markkinalähtöisyydellä maustettua joustavuutta. Tällaista osakeyhtiön managerialistista ketteryyttä pidettiin etuna. Asiantuntija totesi osakeyhtiölain eduksi sen, että lähes kaikesta voi säätää tarkentavasti. Erityislailla on toki mahdollista yleensä muutenkin tarkentaa yleislain säännöksiä.

Kansainvälinen kehitys

Rehtori näki osakeyhtiöittämisen olevan kansainvälinen suuntaus. *”Tämä [osakeyhtiön käyttö] on varmaan tuolta maailmalta, Euroopasta tullut trendi.”* Ei ole olemassa alueellista maailmaa, kiteytti Liikemies. Alueellisia kasvuyrityksiä ja alueellisia vahvuuksia ei onnistuta kasvattamaan, ellei ymmärretä sitä kansainvälistä kontekstia, missä yritykset toimivat. *”Sellaista hermeettistä kotoa ei ole, joka olisi suljettu ulko-maailmalta. Sitä joku välillä yrittää, ehkä Venäjä tällä hetkellä. Mutta kyllä siellä havahdutaan, että rupla on kiinnittyneenä maailmanmarkkinahintoihin, ja osakekurssit Moskovassa kiinnittyneinä maailmantalouden kehitykseen ja rahavirrat*

476 Vastaavanlaiseen päättelyyn viittaa Kohtamäki 2009, 23.

lähtevät ja menevät sen mukaan, missä olot ovat vakiintuneet ja on kasvunäkymiä ja vakautta – näin se vaan menee.” Omistajat voisivat nimetä ammattikorkeakoulujen hallituksiin henkilöitä, jotka ymmärtävät kansainvälistä bisnestä. Sellaista ei hänen mukaansa ole juuri tapahtunut.

Liikemies sai ilmeisesti haastattelun aikana idean: hallituksen kokouksiin voitaisiin kutsua säännöllisesti eräänlainen hallituksen ulkopuolinen neuvonantaja, sparraaja, joka vahvistaisi hallituksen asemaa ammattikorkeakoulun kehittäjänä. Tälle voisi olla taloudellisiakin insentiivejä, mutta järjestely tulisi joka tapauksessa halvemmaksi kuin konsulttien käyttö. Tällä olisi puhe-, mutta ei äänestysvoimaa. Asiaa voisi katsoa tällä tavalla osakeyhtiön rakenteen ja juridiikan ulkopuolelta. Liikemies lisäsi, että ministeriö olisi voinut olla kaukaa viisas ja kirjoittaa asiaa koskevan ehdotuksen lakiluonnokseen. Siinä suositeltaisiin, että osakeyhtiön hallitus nimeää henkilön, joka voi valmentaa, fasilitoida tai tuoda markkinanäkemyksiä ilman hallituksen jäsenyyden vastuuta, joka voi muuten olla kahlitseva taakka.

Virkamies esitti näkemyksiään hallituksen jäsenten kansainvälisestä osaamisesta, Liikemiehen ehdottamasta sparraajasta ja ylipäätään siitä, miten globalisaatio näkyy ammattikorkeakoulu-uudistuksessa. Hän näki yhdeksi ongelmaksi hallinnon käytössä olevan kielen. Aalto-yliopiston hallitus toimii englanniksi, koska siihen kuuluu ulkomaalaisia jäseniä. Siitä syntyy Virkamiehen mukaan oma maailmansa. On myös ylioppilaskuntia, jotka toimivat sekä englanniksi että suomeksi. Globalisaatio ei koske pelkästään korkeakouluja vaan koko sitä ympäristöä, jossa se toimii. Nämä kytkennät ovat jatkuvasti tiivistyviä ja lisääntyviä. Toinen kysymys on Virkamiehen mukaan se, että muuttuuko suomalainen siinä kuitenkaan niin nopeassa tahdissa. Esimerkiksi kauppatieteilijän kannalta kirjanpito, tilinpäätösasiakirjat ja niihin liittyvät määräykset ja ohjeet ovat edelleen suomenkielisiä ja ruotsinkielisiä. Tämä tarkoittaa sitä, että osaamista täytyy ammatillisessa maailmassa pystyä tuottamaan myös suomeksi.

Yliopistot ja yhteistyö

Kehittäjä kertoo ammattikorkeakoulujen alun olleen voimakasta profiloitumisen aikaa. Myös yliopistoissa oli yhteistyötä kohtaan vastustusta, haluttiin pysyä selvästi erillään. Yksi keskustelun alla ollut teema on mahdollisuus suorittaa ammattikorkeakoulussa tieteellisiä jatko-opintoja. Tällaisen puuttumista on Suomessa kierretty monin tavoin. On tehty yhteistyötä sellaisten ulkomaisten ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen kanssa, joissa voi suorittaa esimerkiksi tohtorintutkinnon. Kehittäjän näkemyksen mukaan yhteistyö suomalaisten yliopistojen kanssa on viime vuosina selvästi parantunut.

Kehittäjä palaa vielä ammattikorkeakoulujen perustamisvaiheeseen. *”Siinä alkutilanteessa, kun näistä opistoista tehtiin ammattikorkeakoulu ja lähdettiin profiloitumaan ja laatua nostamaan, niin yliopistoissahan oli sellaista koulutusta joka olisi ollut hyvin sopivaa ammattikorkeakouluille. Mutta sellaista ei silloin missään tapauksessa haluttu yliopistoista pois.”* Hän totesi myös, että monessa asiassa ammattikorkeakoulut ovat paljon pidemmällä kuin yliopistot. Uusi yliopistolaki ja

yliopistojen rahoitusmalli tulivat voimaan muutama vuosi sitten. Selvä viesti on ollut, että yliopistot joutuvat opettelemaan niitä samoja asioita, joita ammattikorkeakoulut ovat tehneet jo pitkään.

Kehittäjä luettelee ammattikorkeakouluja, joissa on omistajina yliopistoja. Muutamissa on sellaisia aivan pieniä yliopisto-osuuksia, esimerkiksi Turun ammattikorkeakoulussa on Turun yliopisto mukana. Saimaan ammattikorkeakoulussa on Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Lapin ammattikorkeakoulussa Lapin yliopisto omistajana. Lisäksi Vaasan ammattikorkeakoulussa on mukana Vaasan yliopisto. Prosenttiosuudet ovat hyvin pieniä. Novia on poikkeus, siinä on Åbo Academilla iso osuus.⁴⁷⁷

Ammattikorkeakoulujen tehtävä poikkeaa Puheenjohtajan mukaan myös toimintaideologian tasolla yliopistoista. Ammattikorkeakoulut, kuten esimerkiksi myös ammatilliset oppilaitokset, palvelevat yhteiskuntaa, kouluttavat jne. Yliopistopuolella on vahvasti toisenlainen ajatus. *”Ajatellaan, että yliopisto on jollain tavalla yhteiskunnan yläpuolella oleva instituutio, joka ei saa ikään kuin alistua tällaiseen tehtävään, että se kouluttaa työvoimaa, vaan on yhteiskuntakriittinen – ja tämä tavallaan on aika oleellinen, ei lainsäädännössä määritelty vaan on enemmänkin toimintaideologiaan liittyvä juttu.”*

Yliopistossa primaarikoodi on tieteen, sekundaarikoodi koulutuksen ja tertiärikoodi talouden. Ammattikorkeakoulun primaarikoodi on koulutuksen, sekundaarikoodi talouden ja tertiärikoodi tieteen. Tästä johtunee tulkinta – ja Puheenjohtajankin kritisoima yliopiston itse-asemointi – yliopistosta yhteiskunnan ulkopuolella tai yläpuolella olevana instituutiona.

Viimeisintä ammattikorkeakoulu-uudistusta edelsi yliopistouudistus. Ratkaisutavat kysymykset olivat osin samanlaisia. Korkeakouluista haluttiin itsenäisiä niin, että niiden ei tarvitsisi noudattaa valtion virastoille tai vastaavasti kunnan elimille tai kouluille suunnattuja määräyksiä. Virkamies kertoo, että yliopistouudistuksessa korostui se, että yliopisto oli ennen ollut osa valtiota, elimellinen osa valtionhallintoa, ei mikään itsenäinen hallinnollinen organisaatio. Valtionhallinnon yleiset määräykset koskivat yliopistoa. Kun valtion hallinnossa, virastoissa, päätettiin tehdä jotain, niin se tehtiin myös yliopistoissa, koska yliopistot olivat virastoja. Vuoden 2010 uudistuksessa yliopistoista tehtiin itsenäisiä oikeushenkilöitä. Vallan ja vastuun suhteet määriteltiin uudelleen. Yliopisto ei ollut enää osa valtiota. Mutta sille ei myöskään tullut varsinaista omistajaa. Yliopistoista tehtiin erityislaatuaisia julkisoikeudellisia säätiöitä. Aalto-yliopisto sai pitää säätiöstatuksensa ja Tampereen teknillinen yliopisto aloitti säätiömuotoisena uuden yliopistolain voimaantullessa vuoden 2010 alussa.

Virkamiehen mukaan kuitenkin jo yliopistolain valmisteluun vaikutti osakeyhtiöajattelu. Yliopisto on oikeushenkilö, tarkemmin julkisoikeudellinen säätiö, omaisuusmassa, jolla ei ole omistajaa. *”Sille luotiin lainsäädännön kautta tiettyjä rakenteita, otettiin sinne myös osakeyhtiöläin piirteitä. Sinnekin, vaikka se on tällainen oikeushenkilö, tuotiin konkurssiinmenomahdollisuudet, tuotiin tietyt rakenteet siihen hallintoon ja niin edelleen, hallituksen jäsenten asemaan ja niin pois päin.*

⁴⁷⁷ Ks. OKM:n perustelumuistio 2.12.2013.

Tuotiin asioita, joita on aika tavanomaisesti säädetty esimerkiksi osakeyhtiölaissa.” Konkurssi on toki mahdollinen säätiöllekin, mutta ei valtion virastolle.

Yliopistoyhteistyötä tarvitaan, mutta se ei saa olla yksipuolista tai -suuntaista. Asiantuntijan mielestä ei saa käydä niin, että yliopisto tulee ja ottaa omistukseensa ammattikorkeakoulua ja tuo sinne omia edustajiaan. Yhteistyön pitää toimia molempiin suuntiin. Yliopistojen hallituksissa tulisi Asiantuntijan mielestä olla edustajia paikallisista ammattikorkeakouluista; se tekisi yhteistyön merkittävästi tasavertaisemmaksi.

Duaalimallista yhtenäiskorkeakouluun

Puheenjohtajan mukaan taustalla häilyy koko ajan mahdollinen tavoite, jota ei uskalleta sanoa ääneen, mutta joka voi tulla seuraavassa hallitusohjelmassa mietittäväksi: pitäisikö ottaa rohkeampi askel kohti yhtenäiskorkeakoulujärjestelmää. Uusi laki vie hänen nähdäkseen askelia siihen suuntaan. Rehtori katsoo asiaa käytännölliseltäkin kannalta. Hänen mielestään olisi kaikkien korkeakoulujen etu, jos ne olisivat ajan mittaan samassa ylläpitomuodossa. Tällöin voidaan tehdä lainsäädäntötasolla yhtenäisiä ratkaisuja esimerkiksi arvonlisäverokysymyksistä.

Englannin ammattikorkeakoulukokeilu päättyi osakeyhtiöittämisen jälkeen yhtenäiskorkeakouluratkaisuun. Tähän Asiantuntija toi näkemyksensä Suomen ja Englannin eroista. Englantilainen yhteiskunta on erilainen. Suomessa ei ole kovin kaan paljon merkitystä sillä, onko valmistunut Oulun ammattikorkeakoulusta tai Haaga-Heliasta tai onko valmistunut Aalto-yliopistosta tai Lapin yliopistosta. Mutta Englannissa opiskelijan korkeakoulu on merkittävä määrittelijä.

Irlannin tilanne poikkeaa Asiantuntijan mukaan niin Suomen kuin Englanninkin vastaavasta – osittain tohtorinkoulutuksen takia. *”Irlannissa on kanssa polytechnics ja yliopistot erikseen, jonkinlainen duaalimalli, irlantilaiset ammatikorkeakoulut ovat olleet jo tosi kauan. Siellä on se arvostus niin, että ne yliopistot olisivat missään tapauksessa arvostetumpia kuin nämä ammattikorkeakoulut. Se on korkeakoulukohtainen se arvostus, siellä on Trinity College ihan omalla tasollaan, mutta voi olla että jokin näistä ammattikorkeakouluista on toisena. Varmaan johtuu myös siitä, että siellä on tohtorinkoulutusta näissä ammattikorkeakouluissa.”*

Virkamies tunsikin hyvin John Prattin Polytechnics Experiment -kirjan. Siinä kuvataan prosessia, jossa vuonna 1965 perustettiin polytechnic-korkeakoulut, vuonna 1988 niistä tuli osakeyhtiöitä, ja vuonna 1992 ne sulautettiin yliopistokenttään. Kysymykseen tämän tien mahdollisuudesta Suomessa hän vastasi: *”Minä en voi uskoa, että maailma pysähtyisi mihinkään kohtaan. Maailma tulee jatkuvasti muuttumaan ja kukin aika löytää uusia ratkaisuja. Se ei poista sitä, että ne aikaisemmatkin ratkaisut ovat voineet olla oikeita. Sitä mennään ja eletään ja ratkaistaan kunkin aikakauden esiin nostamia ongelmia. On hyvin mahdollista, että vuonna 2025 korkeakoulumaailma, jos se olisi tässä silmiemme edessä, niin me emme tunnista sitä.”* Ratkaisuja tehdään kunakin aikana vastaamaan silloin esillä oleviin kysymyksiin. Vastaavasti käytettävissä olevat ratkaisuvaihtoehdot ja resurssit ovat ajankohdan määrittelemiä.

Kun ammattikorkeakoulut ovat yhden mallin mukaisia, niin ne ovat myös joustavampia. Ne ovat verrattavissa keskenään, mutta myös jos tehdään seuraavia

muutoksia, on sekin yksinkertaisempaa. Virkamies muistutti, että ammattikorkeakoulut alkavat olla kohtalaisia omaisuusmassoja. Uudessa lakiluonnoksessa on hänen mukaansa ratkaistu yleishyödyllisyyden suhde tähän omaisuusmassaan. Lain 5.2 §:n merkitsee sitä, että omistaja ei saa pois muuta kuin sen mitä on sijoittanut. Kertynyttä omaisuutta ei voi jakaa perustajille. Virkamies siteerasi suoraan lakitekstiä: ”Varojen palauttaminen osakeyhtiölain 13:1.1:n 1 kohdassa tarkoitetusta vapaan oman pääoman rahastosta taikka mainitun momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa on mahdollista vasta ammattikorkeakoulutoiminnan loppuessa.” Näin myös sijoitetun vapaan oman pääoman (SVOP-) rahaston käyttö hyödyntämisessä on rajattua. Omaisuusmassa säilyy korkeakoulutuksessa, mikä on järjestelyjen ja rakenteiden kannalta myös tulevaisuudessa hyvä asia. Näin ei Virkamiehen mukaan tarvitse lähteä tyhjästä, jos syntyy uudenlaisia rakenteita.

5.3.2 Toimintatutkimukselliset, kehittämiseen tähtäävät teemat

Haastattelurungon kolme seuraavaa kysymystä pyrkivät tunnistamaan niitä ammatikorkeakoulu-uudistukseen ja osakeyhtiöittämiseen liittyviä odotuksia ja arvioituja riskejä, jotka ohjaavat tehtyjä valintoja ja jotka samalla muodostavat pohjan kehittämiselle ja kontingenteille ratkaisuille.

- Mitä ongelmia tai riskejä osakeyhtiöittämiseen tai osakeyhtiömuotoon voi liittyä?
- Mitä tulisi ottaa huomioon, kun laaditaan AMK-osakeyhtiöiden•
 - yhtiöjärjestysmääräyksiä
 - osakassopimuksia
 - Corporate Governancea / hyvää hallintotapaa koskevia määräyksiä
- Mihin muihin osakeyhtiömuotoon liittyviin kysymyksiin tulee omistajien, rahoittajien ja ammattikorkeakoulujen johdon paneutua?

Esimerkkejä:

- johdon valinnan kriteerit
- johdon koulutus
- toimitusjohtajan ja rehtorin toimien yhteensovitus
- valmistelun ja päätösten julkisuuden aste
- kilpailu, verotus jne.

Kuten alajaksossa 5.3.1, myös tässä haastatteluaineisto on luokiteltu uudeen aineistosta nousevien otsikoiden alle. Nämä otsikot ovat Hallituksen tehtävät, Hallituksen jäsenet, Hallituksen jäsenten vastuu, Yhtiöjärjestys, osakassopimus ja rakenteellinen kehittäminen, Corporate Governance, Rehtori-toimitusjohtaja, Kilpailutus, Yleishyödyllisyys, Julkisuus, Täydentävä sääntely ja Muutosprosessin merkitys ja tavoitteet.

Hallituksen tehtävät

Lukuisissa yhtiöiden hallituksissa keräämäänsä kokemukseen vedoten Liikemies kuvasi hallituksen jäsenen liikkumatilaa ja hallituksen tehtäviä näin: ”*Täytyy muistaa,*

että hallituksen jäsenhän ei voi kauheasti sitä suurta linjaa muuttaa. Se pelko ei ole koskaan toteutunut, että hallitus alkaisi vetämään johonkin, kääntämään sitä laivan suuntaa ja tekemään joitakin hätiköityjä vääriä päätöksiä. Kyllä se laiva on niin suuri ja se historia ja sen ladun tuntemus niin suuri siellä organisaation sisällä. Se, mitä siellä hallituksessa pitäisi saada, on rohkeita uusia avauksia ja ikkunoita auki uusiin suuntiin. On organisaation ja johdon asia päättää miten se käyttää sitä sparrausta mitä se saa.” Tässä tulee selkeästi näkyviin organisatorinen inertia ja myös organisaatio päätöksentekokoneena, jossa uusia päätöksiä tehdään aina aikaisempien päätösten luomalle perustalle.

Liikemies ehdotti testiä. Korkeakoulujen johtoon kuuluvilta, jokaiselta erikseen, voisi kysyä, mitä lisäarvoa hallitus tuo korkeakoulun johtamiseen. Jos vastaukseksi tulee pitkä hiljaisuus, tarkoittaa se sitä, että hallitus vain siunaa jo tehdyt päätökset.

OECD suositteli raportissaan vuonna 2003⁴⁷⁸ ammattikorkeakoululle erillistä strategista ja pedagogista hallitusta. Tätä Virkamies kommentoi seuraavasti. Siinä vaiheessa korkeakoulun rakenne oli toisenlainen. Kyseessä on tietyn, maailmalta kootun asiantuntijajoukon näkemys. Näkemykseen vaikuttaa se, miten asiantuntijajoukko on koottu. Oli mahdollisuus esittää tiettyjä henkilöitä, mutta OECD valitsi asiantuntijat. OECD:tä on käytetty paljon 90-luvulla ja 2000-luvun alkupuolella näissä arvioissa, organisaatio on ollut erittäin asiantunteva. Sillä on ollut hyvä sihteeristö ja kyky rekrytoida oikeita henkilöitä.

Kun ammattikorkeakoulu ja osakeyhtiö yhdistetään, niin ajatus sisäisestä hallituksesta tavallaan kuin luonnostaan putoaa pois. Hukataanko samalla jotain, katoaako pedagogisen tehtävän hoitamisesta ote? Virkamies vastasi, että kysymys on olennainen mutta vaikea. Toisaalta taas ei ole aina tiedetty, tuleeko sisäisen hallituksen vai yhtiön hallituksen hoitaa jokin asia. Uudessa rakenteessa on luotettu siihen, että hallitus ei puuttuisi liian paljon yksittäisiin asioihin. Hallitus päättää, mitä se käsittelee itse ja mitä se sisäisissä säännöissä delegoi pois jollekin sellaiselle rakenteelle, johon se luottaa. Hänestä on samalla tavalla tärkeä kysymys siitä, mikä on rehtorin toimeenpanovaltaa ja minkä verran luodaan uusia rakenteita. Hän kuvasi tilannetta näin: Osakeyhtiö ja virasto ovat ääripäitä janalla. Nämä kaksi muotoa ovat kaukana toisistaan; kun osakeyhtiö toimii vapailla markkinoilla ja perinteinen virastomainen on selkeästi ohjeistettu, niin nyt ollaan näiden välissä, sellaisessa yhtiössä, jolla on erityistehtävä. Tämä erityistehtävä edellyttää sisäistä kypsyttää. Mutta se jää Virkamiehen mukaan nähtäväksi, etukäteen ei ole varmaa vastausta.

Tämä voidaan tulkita opetustehtävän alisteisuudeksi. On olemassa ajatus ja myös käytäntö, että opetustehtävä delegoidaan alemmalle, hallituksen päättämälle ja rehtorin tai vararehtorin johtamalle elimelle. Toisaalta kysymys on ammattikorkeakoulun autonomian olennaisesta elementistä. Opetuksen, keskeisen tehtävän ja primaarikoodiston rakenteistuminen jätetään organisaatiolle itselleen. Ministeriö ei halua ohjata tätä prosessia, vaan on valmis odottamaan sitä, miten tämä järjestetään. Hallitukselta ja muilta toimijoilta edellytetään asian hoitamisessa kypsyttää ja luottamusta.

478 Polytechnic Education in Finland. Reviews of National Policies for Education. OECD 2003, 180.

Virkamies sanoi uskovansa, että ammattikorkeakoulun hallitus ei kuvittele, että sillä itsellään olisi sellainen valta ja osaaminen akateemisen maailman käsittelyyn. Se olisi sen kannalta turhauttavaakin. Hallituksesta muodostuu strategisempi. Tarvitaan jokin muu sisäinen rakenne, esimerkiksi johtoryhmä, joka käsittelee koulutusasioita. Korkeakouluuyhteisöhän on luonteeltaan asiantuntijayhteisö, Virkamies huomautti.

Hallituksen jäsenet

Agentti-päämiesteoriassa osakeyhtiön hallituksen jäsenet nähdään ennen kaikkea osakkeenomistajien edustajina. Hallituksen tehtävänä on ottaa palvelukseen ja erottaa ylin johto ja järjestää sen palkka- ja muut edut. Hallitus myös valvoo ylimmän johdon toimintaa ja vahvistaa tärkeitä päätökset⁴⁷⁹. Esimerkiksi alaluvussa 2.1 mainittu resurssiriippuvaisuusteoria näkee asian laajemmin. Epävarmuuden tehokas käsittely on välttämätöntä yrityksen selviytymiselle. Nimenomaan hallituksen jäsenet yhdistävät yrityksen ulkoisiin riskejä ja riippuvaisuutta synnyttäviin tekijöihin; tämä linkitys ulkoiseen ympäristöön auttaa yhtiötä vähentämään epävarmuutta. Hallituksen jäsenet tuovat yhtiöön myös resursseja, kuten esimerkiksi tietoa, taitoa ja yhteyden merkittäviin toimijoihin ja yhteistyökumppaneihin: tavarantoimittajiin, palveluntoimittajiin, ostajiin, päättäjiin ja erilaisiin sosiaalisiin ryhmiin. He tuovat myös legitimitettä.⁴⁸⁰

Virkamies painotti lakiluonnoksessa edellytettyä hallituksen monipuolisuutta ja asiantuntemusta. Lakiluonnoksessa on oma säännöksensä hallituksen kokoonpanosta. Ensinnäkin koko hallituksen asiantuntemuksen tulee täyttää tietyt ominaisuudet: "...edustaa monipuolisesti yhteiskuntaelämän ja ammattikorkeakoulun tehtävien sekä painokkaasti toimiluvan mukaisen tehtävän tuntemusta". Hallituksella pitää olla toimiluvan edellyttämä monipuolinen asiantuntemus. Tämä pitää ottaa huomioon, kun kunnanvaltuustossa edustetut puolueet ja ryhmät esittävät ehdokkaitaan yhtiökokoukselle. Paikkoja ei voi näin jakaa pelkän puoluekannan mukaan, vaan tulee huolehtia siitä, että monipuolisuusvaatimus täyttyy. Virkamies piti tätä merkittävänä asiana.

Virkamies painotti, että hallituksessa on oltava sekä työ- että elinkeinoelämän tuntemusta. Jos vaatimuksena olisi vain toinen, esimerkiksi elinkeinoelämä, niin se sulkisi pois julkisen sektorin. Hänen mukaansa ministeriö ei sinänsä valvo hallituksen kokoonpanoa. Mutta ministeriöllä on mahdollisuus puuttua peruuttamalla toimilupa. Se on kuitenkin raskas menettely eikä siihen lähdetä ennen normaalia keskusteluyhteyttä. Hallituksen tulee olla lain edellyttämä. Oikeuslaitoksen elimet joutuvat viime kädessä arvioimaan päätösten laillisuutta. Virkamies ei kuitenkaan uskonut, että tähän tilanteeseen joudutaan; tällaisen säännösten perimmäinen tarkoitus on vaikuttaa etukäteisharkintaan.

Aina eivät kuntaomistajien valitsema hallituksen jäsenet ole tehtäviensä tasalla. Asiantuntija kertoi havainneensa, että varsinkin ylläpitäjähallituksen jäsenyys on joissakin kunnissa eräänlainen kunniavirka. Paikat on jaettu kunnallisvaalituloksen mukaan. Kuitenkaan ei puolueen jäsenyys tee hallituksen jäsenestä sinänsä epäpätevää, vaan hänellä voi hyvinkin olla tarvittava kompetenssi. Asiantuntija arveli myös,

479 Fama & Jensen 1983, 69.

480 Hillman & al. 2000, 140.

että asiaan kiinnitetään vastaisuudessa enemmän huomiota. Sisäisissä hallituksissa on Asiantuntijan mielestä ollut hyvää työelämätietämystä ja -edustusta, mm. alueen työelämän ykkösnimiä. *”Siellä on ollut osuuskaupan johtajaa tai pankin johtajaa tai tällaista, siellä on mukana yrittäjien toimitusjohtajia tai muita.”*

Opetusalan ammattijärjestö OAJ on ottanut kannan, että ammattikorkeakouluosakeyhtiön hallituksen henkilöstöjäsenen tulisi olla opettaja. Samaa mieltä oli myös Luottamusmies – tosin hän näki asian vähän väljemmin: *”Pääasia on tietysti että se on hyvä henkilö, voihan se olla muunkin alan edustaja, ettei välttämättä opettajataustainen, mutta on omaksunut tällaisen näkökulman tästä opetuksesta.”*⁴⁸¹

Kaikki eivät ole välttämättä tyytyväisiä opiskelijoiden saamaan oikeuteen valita hallitukseen jäsen. Tähän viittasi Asiantuntija. Perusteluksi voidaan esittää mahdollista puutteellista kykyä ymmärtää ja kantaa jäsenyyden tuomaa taloudellista riskiä. Taustalla saattaa vaikuttaa vahvempi syy: hallituksen opiskelijajäsenen saattaa olla arvaamattomampi, ikään kuin villi kortti. Hän voi olla tai kokea olevansa ammattikorkeakoulun koulutuksellisen ”residuaaliriskin” kantaja alajaksossa 4.4.2 kuvatulla tavalla. Opiskelijajäsenen kanssa ei välttämättä päästä konsensukseen, koska hänen taustaryhmänsä edut ja odotukset voivat poiketa muista ryhmistä.

Hallituksen jäsenten vastuu

Yliopistolaissa on säännökset hallituksen jäsenten ja rehtorin huolellisuusvelvollisuudesta ja velvollisuudesta edistää yliopiston etua (20 §) ja vastuusta ja vahingonkorvausvelvollisuudesta (21 §). Säännökset vastaavat osakeyhtiölain ja ammattikorkeakoululain määräyksiä. Näitä ei vielä ollut selvitysmiesten Jääskisen ja Rantasen yliopistolakiehdotuksessa.

Keskustelimme Virkamiehen kanssa Adulta Oy:n ja Jalasjärven aikuiskoulutuskeskuksen tapauksista. Esiin nousi mahdollisuus, että osakeyhtiö, niin kuin nykyään yliopistokin, voi mennä konkurssiin. Esimerkiksi tällaisessa tilanteessa hallituksen jäsenen vastuut voivat realisoitua ja maksettavaksi voi tulla huomattavia vahingonkorvauksia. Virkamies muistutti, että Suomessa on tarjolla kohtuuehtoisia vastuuvakuutuksia. Näiden avulla asia on yleensä ratkaistu esimerkiksi opiskelijajäsenten ja henkilökunnan edustajien osalta. Myös monella ammattiliitolla on vastuuvakuutus jäsenenä. Niissä on luonnollisesti tietyt korvausten enimmäismäärät. Asia on joka tapauksessa Virkamiehestäkin tärkeä.

481 Tampereen ammattikorkeakoulun vararehtori Mikko Naukkarinen pohti blogikirjoituksessaan 15.1.2014 mm. henkilökunnan ja opiskelijoiden valitsemien hallituksen jäsenten asemaa ja eroamista. Osakeyhtiölain mukaan hallituksen jäsenen erottaa jäsenen valinnut taho. Naukkarinen kysyy, kuka erottaa henkilökunnan tai opiskelijoiden vaaleilla valitseman ammattikorkeakouluosakeyhtiön jäsenen. Esimerkkeinä hän käyttää tilanteita, jossa jäsenen luottamus joko yhtiön edun edistämisessä tai valitsijoiden luottamus (jäsenen yhtiön edun mukaisten toimien takia) on menetetty. Silloin käsillä ollut AMK-lakiluonnos ei antanut kysymykseen vastausta. Naukkarinen esittää, että erottamisen tekisi osakeyhtiölain mukaisesti opiskelijoiden tai henkilöstön koolle kutsuttu vaaliltilaisuus. Menettelystä voitaisiin määrätä AMK:n johtosäännössä ja opiskelijakunnan säännöissä. Viimeinen, sääntöihin perustuva menettely tuli myös voimassa olevan ammattikorkeakoululain 17.1 §:ään. Siinä todetaan lisäksi, että yhtiökokous vahvistaa valinnat.

Liikemies, joka oli ollut ammattikorkeakoulun sisäisen hallituksen jäsen, näki osakeyhtiön hallituksen jäsenen vastuun vaikuttavan siihen, keitä hallitukseen on mahdollista saada. Omistajavastuu on eri asia kuin asiantuntijavastuu, jollainen oli sisäisen hallituksen jäsenillä. Hän pohti, mistä löytyy osaavia ja rohkeita kehittäjiä ammattikorkeakouluosakeyhtiön hallituksiin. *”Ja mikä on se myyntipuhe meille, henkilölle joka haluttaisiin ammattikorkeakoulun hallitukseen, että tuo esille niitä kehittämisenäkökulmia avoimesti ja ymmärtää, että tämä juridinen vastuu on todellinen, mutta ... niin. Että minkälainen paketti se on. Yksilötkin voivat ajatella niin että vastuu on niin kova että parempi että olen hiljaa. Minä avaan suuni aina silloin kun olen samaa mieltä. Varmuuden vuoksi.”*

Miten ammattikorkeakouluosakeyhtiön omistaja saa oikeat ihmiset hallitukseen? Ongelma syntyy varsinkin silloin, jos ehdokas tietää osakeyhtiön hallituksen jäsenen vastuut ja tuntee myös Adultan tapauksen. Mitä tulisi vastata, jos tulee pyydetyksi ammattikorkeakoulun hallitukseen. Tämä vaivasi Liikemiestä. *”Miksi joku vastaisi siihen sillä tavalla, että myöntyisi? Uhraa työaikaansa – todennäköisesti on työelämässä – ottaa riskin kannettavakseen, mitä saa – vai saako vain sen vastuun? Ja velvoitteen olla kauhean aktiivinen ja idearikas ja sitoutunut. Tämähän on se peli, mikä käydään todellisuudessa.”*

Monissa hallituksissa hallituksen jäsenen palkkio on ainakin osakannustin, mutta tuskin ammattikorkeakouluissa. Liikemiehen mielestä käy niin, että hallitukseen tulevien palkan maksaa jokin muu taho, ja tämän palkanmaksajan omassa intressissä on se, että sillä on edustus hallituksessa. On siis riski – joka Liikemiehen mielestä myös toteutuu – että hallituksen jäsenet huolehtivat ammattikorkeakoulujen hallituksissa muista kuin yhtiön ja korkeakoulun eduista.

Asiantuntija piti turhana sitä pelkoa, että opiskelijajäsenet eivät ymmärtäisi vastuitaan eivätkä osaisi hoitaa asioita. Hän huomautti, että myös yhdistyslaissa, joka säätelee opiskelijakuntia, on säädetty korvausvelvollisuudesta. Isolla osalla opiskelijakuntia on myös liiketoimintaa, jossa käytetään osakeyhtiöitä. Tosin ammattikorkeakoulujen tapauksessa on monesti kyse isommista rahoista. Mutta esimerkiksi maksettavaksi vaaditut korvaussummat ovat suuruudeltaan sellaisia, että ne ovat kenelle tahansa mahdottomia hoitaa. Ei voi ajatella niin, etteivätkö opiskelijat pystyisi asioita ymmärtämään, he ovat joka tapauksessa täysi-ikäisiä. Lisäksi Asiantuntijan mielestä on vahva luottamus siihen, että ammattikorkeakoulut pystyvät toimimaan lakien mukaan ja hallituksessa osataan kollektiivina valvoa että näin tapahtuu. Käytännön varoittavista esimerkeistä ovat myös kaikki oppineet.

Yhtiöjärjestys, osakassopimus ja rakenteellinen kehittäminen

Virkamies näki lakiluonnoksen 7 §:llä pyrittävän ammattikorkeakoulun autonomian lisääntymiseen. Säännöksessä ⁴⁸² todetaan se, että yhtiöjärjestyksessä ja osakasso-

482 Lakiluonnoksen 7.1 §:n kolmas virke, jossa lisätään toimiluvan saamisen edellytyksiä: ”Edellytyksenä on lisäksi, että ammattikorkeakouluosakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä tai osakassopimuksessa ei ole sellaisia määräenemistöpäätöksiä edellyttäviä ehtoja, jotka estävät ammattikorkeakoulujen rakenteellista kehittämistä.” Tämä otettiin sellaisenaan myös voimassa olevaan ammattikorkeakoululakiin.

pimuksissa ei saa olla määränemmistöpäätöksiä edellyttäviä ehtoja, jotka estävät ammattikorkeakoulujen rakenteellista kehittämistä. Osakkeenomistajia kielletään sopimasta keskenään tietyistä asioista ja kirjoittamasta tiettyjä asioita yhtiöjärjestykseen. Näin Virkamiehen näkemyksen mukaan luodaan autonomiatilannetta ammattikorkeakouluoikeushenkilölle toimia omistajista riippumatta. Omistajilla on kuitenkin välillistä valtaa: ne nimittävät hallituksen.

Tavoitteena on perustelujen mukaan se, että ammattikorkeakoulun tulee pystyä mukauttamaan ja kehittämään toimintojaan sekä tekemään tarpeellisia strategisia ja rakenteellisia muutoksia esimerkiksi toimipaikkasiirtoin. Määränemmistö voi tarkoittaa esimerkiksi yksittäiselle kuntaosakkaalle annettua oikeutta vaatia, että kunnan alueella on ammattikorkeakoulun toimipaikka. Rajoittava säännös on muutoilultaan sillä tavalla avoin, että käytännössä tällaisia sopimuksia voi syntyä ilman, että ymmärretään niiden olevan vastoin lakia. Yhtiöjärjestyksen tai osakassopimuksen lunastuslausekkeessa voi olla määränemmistöä edellyttäviä ehtoja, joiden voidaan katsoa estävän ammattikorkeakoulun rakenteellista kehittämistä. Säännös on joka tapauksessa merkittävä. Se poistaa osakkeenomistajilta näille yleensä kuuluvan tärkeän oikeuden päättää varsin vapaasti yhtiöjärjestyksistä ja varsinkin osakassopimusten sisällöstä.

Osakassopimuksiahan voidaan tehdä missä vaiheessa yhtiön elinkaarta, myös yksittäisistä asioista, eikä ministeriö saa sitä välttämättä tietoonsa. Sopimus voi olla vaikkapa suullinen. Näihin huomioihin oli Virkamiehellä vastaus: jos mennään asiassa oikeuteen, niin laki on vahvempi. Sopimusten toimeenpanosta tehdään yleensä päätös hallituksessa, ei omistajien kesken. Hallituksen jäsen ei saa noudattaa osakkeenomistajien milloin tahansa tekemää kirjallista tai suullista sopimusta, jos se on ”määränemmistöpäätöstä edellyttävä ehto, joka estää ammattikorkeakoulun rakenteellista kehittämistä”. Virkamies muistutti, että viime kädessä lain vastaisen sopimuksen noudattaminen voi johtaa rikos- ja vahingonkorvausoikeudelliseen vastuuseen.

Säännöksen mukaan kyse on toimiluvan saamisen ehdosta. Ministeriö voisi aloittaa prosessin luvan peruuttamiseksi, jos ehtoa rikotaan luvan saamisen jälkeen. Yleinen osakassopimustyyppi on osakkeenomistajien sopimus äänestyskäyttäytymisestä yhtiökokouksessa. Kysymys voi olla esimerkiksi hallituksen jäsenten valinnasta. Tällöin jää pohdittavaksi, estääkö tällainen sopimus joissakin tapauksissa ammattikorkeakoulun rakenteellista kehittämistä.

Hallituksen tehtäviin kuului lakiluonnoksen 16.1 § 8-k.:n mukaan mm. ammattikorkeakoulun toimintarakenteesta päättäminen. Saman pykälän toisen momentin mukaan ensimmäisessä momentissa mainittuja hallituksen tehtäviä ei voi siirtää yhtiökokouksen päätösvaltaan⁴⁸³. Virkamies totesi tässä säädettävien asioista, joita ei voidakaan päättää yhtiökokouksessa. Näitä ovat muun muassa osakassopimuksen täytäntöönpano siltä osin kun se koskee hallituksen päätösvallassa olevia asioita.

483 Lisäksi 16.2 §:ssä todetaan: ”Osakeyhtiölain 5 luvun 2 §:n 2 momenttia osakkeenomistajien oikeudesta päättää hallituksen toimivaltaan kuuluva asia ja 6 luvun 7 §:ää asian siirtämisestä yhtiökokoukselle ei sovelleta ammattikorkeakouluosakeyhtiössä.”

Hallituksen jäsenet puolestaan toimivat vastuussa suhteessa osakeyhtiöön, eli asia kiertyy tätä kautta takaisin. Virkamies painotti, että tämä on tärkeää ottaa huomioon.

Näin ammattikorkeakoulun toimintarakenteesta päättäminen on otettu pois omistajilta sekä yhtiöjärjestyksiä ja osakassopimuksia koskevan 7 §:n että hallituksen tehtäviä koskevan 16 §:n perusteella. Hallituksen päätettäväksi mainittu toimintarakenne on kuitenkin rajatumpi tehtävä kuin mahdollisen kehittämisen kohteena oleva rakenne. Hallituksen esityksessä 26/2014 puhutaan ainakin ammattikorkeakoulujen yhteistyörakenteista (s. 12), omistajarakenteesta (s. 5), rakenteellisesta uudistamisesta (s. 13), kehittämisestä (s. 11) ja muutoksesta (s. 27), kustannus- (s. 15) ja kulurakenteesta (s. 38), henkilöstörakenteesta (s. 18) ja opintojen rakenteesta (s. 31). Olisikin outoa, jos esimerkiksi omistajarakenteesta päättäminen kuuluisi hallitukselle. 7 §:n määränemistöpäätöstä edellyttävien ehtojen kieltämistä perustellaan hallituksen esityksessä (s. 27) näin: ”Tällä pyritäisiin siihen, että ammattikorkeakoulu pystyisi tarvittaessa mukauttamaan ja kehittämään toimintojaan, tekemään tarpeellisia strategisia ja rakenteellisia muutoksia esimerkiksi toimipaikkasiirtoin.” Eli rakenteella tarkoitetaan myös ja ehkä ensisijaisesti toimipaikkojen sijaintia ja muuta alueellista rakennetta. Muotoilu on joka tapauksessa väljä ja avoin erilaisille tulkinnoille.

Corporate Governance

Alaluvussa 2.8 käsiteltiin toisen asteen kollisiota, joka yhdeltä osaltaan oli selvityshenkilöiden raportinkin pohjalta muotoiltavissa lakihämmennykseksi. Tuleeko päätöksenteossa noudattaa osakeyhtiölakia vai ammattikorkeakoululakia – tai yksityisoikeudellista osakassopimusta? Kilpailevana oikeuden lähteenä voi olla myös kuntakonsernin sisäinen ohjeistus tai muu corporate governance -säännöstö, kirjoitettu tai kirjoittamaton hyvä hallintotapa.

Luottamusmies arvioi, että kaupungin konserniohjetta ilmeisesti tulee soveltuvin osin soveltaa myös osakkuusyhtiöissä. Konserniohje määrittää hänen mukaansa yhtenäiset pelisäännöt myös mm. henkilöstöhallintoon. Yksiköt velvoitetaan käyttämään tiettyjä ostopalveluita, esimerkkeinä talouspalvelukeskusta, työterveyshuoltoa ja logistiikkapalvelua.

Rehtorin mukaan kaupungilla (ammattikorkeakoulun enemmistöomistaja) on hyvä hallinto -ohje joka koskee tytäryhtiöitä. Ohje annetaan jokaiselle toimitusjohtajalle ja hallituksen jäsenelle ja jossain määrin sitä käydään yhdessäkin läpi. On kuitenkin Rehtorin mielestä oma päätös, miten siihen loppujen lopuksi suhtautuu.

Kuntakonsernin konserniohje ei Virkamiehen mielestä tule sovellettavaksi ammattikorkeakoulussa uuden lain tultua voimaan. Hänen mukaansa ammattikorkeakoulun sisäinen hallinto on ammattikorkeakoulun hallituksen asia. Lakiluonnoksen mukaan ”toiminnan ja hallinnon järjestämisestä määrätään ammattikorkeakoulun johtosäännössä ja muissa vastaavissa ammattikorkeakoulun sisäisissä määräyksissä”. Konsernihallintoa koskeva ohje voi olla ristiriidassa näiden sääntöjen ja sisäisten määräysten kanssa, jolloin jälkimmäisiä noudatetaan. Näistä asioista on Virkamiehen mukaan keskusteltu useasti omistajien ja ammattikorkeakoulujen kanssa.

Rehtori-toimitusjohtaja

Rehtorin kaksoistehtävä koettiin vaativaksi, mutta ei mahdottomaksi. Tutkijan mukaan tehtävien yhdistämiseen oli ilmeisesti päädytty niiden kokemusten pohjalta, joissa ammattikorkeakoulun toimitusjohtaja ja rehtori ovat olleet eri henkilöitä. Ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun keskusteluyhteys toimii parhaiten, kun toimitusjohtaja ja rehtori ovat yksi ja sama henkilö. Tämä tekee tehtävän luonnollisesti vaativammaksi, laaja-alaisemmaksi. Rehtori-toimitusjohtajilla on tutkijan käsityksen mukaan johtajasopimukset, joissa määritellään ehdot erottamistapauksiin ja muihin irrottautumistilanteisiin.

Rehtori voi päätöksenteossaan hakea tukea erityisesti omistajien suuntaan opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Ammattikorkeakoulujen johto on Tutkijan mukaan suhtautunut paljon yliopistojen johtoa suopeammin opetus- ja kulttuuriministeriön ohjaukseen. *”Se otetaan vastaan mitä ministeriö ohjaa, se koetaan sellaiseksi hyvin ammatilliseksi. - - - Joka tapauksessa rehtori-toimitusjohtaja voi luottaa, vähän tukeutua henkisestikin tähän valtio-ohjaukseen.”*

Virkamies huomautti, että rehtori-toimitusjohtaja ei saa lakiluonnoksen mukaan olla hallituksen jäsen; pörssiyhtiöille annetusta suosituksesta poiketen ammattikorkeakoululain luonnoksessa kielto on ehdoton.⁴⁸⁴

Rehtori-toimitusjohtajalla on Virkamiehen mukaan osakkeenomistajat poisulkeva valmistelu-oikeus hallituksen päätettävissä asioissa. Hänen tulee vastata tehtävien taloudellisesta, tehokkaasta ja tuloksellisesta hoitamisesta, asioiden esittelystä, valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Lakiluonnoksessa on hallituksen tehtävien siirtokiellon kanssa analoginen 18 §:n säännös rehtorin tehtävistä: niitäkään ei saa siirtää yhtiökokoukselle. Kun hallituksen päätösvaltaan kuuluu rakenteellinen kehittäminen, niin niiden valmisteluakaan ei saa siirtää omistajille. Näin monella eri tavalla rakenteellinen kehittäminen irrotetaan osakeyhtiön perinteisestä omistajavallasta. Omistajan valta näkyy ja toteutuu välillisesti hallituksen jäsenten valinnassa.

Kilpailutus

Uusien ratkaisujen myötä syntyy tilanne, jossa osakeyhtiöt tuottavat julkisia koulutuspalveluja. Minkä takia juuri nämä osakeyhtiöt saavat tuottaa koulutustoimintaa? Miten toimitaan tilanteessa, jossa jokin muu toimija ilmoittaa, että se pystyisi tuottamaan nämä koulutuspalvelut tehokkaammin, järkevämmin ja edullisemmin. Tulisiko koulutuspalvelujen tuotanto kilpailuttaa? Puheenjohtaja totesi: *”Joo, sitä ongelmaahan ei varmaankaan tule, jos nämä palvelujen käyttäjät ovat tällaisia yksityishenkilöitä, joille se palvelu on ilmaista.”* Opetuksen maksuttomuus on näin peruste kilpailuttamisen rajaamiselle. Vastaavasti on ilmeistä, että lukukausimaksujen käyttöönotto avaisi ainakin tällä perusteella kilpailutuksen. Jo maksullinen koulutusvienti ja siihen

⁴⁸⁴ Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin 2010 suositus 36 on, että toimitusjohtajaa ei valittaisi hallituksen puheenjohtajaksi. Tähän sovelletaan ns. Comply or Explain (noudata tai selitä) -periaatetta: Yhtiön tulee noudattaa koodin kaikkia suosituksia. Yhtiö voi kuitenkin poiketa yksittäisestä suosituksesta, jolloin sen on kerrottava poikkeaminen ja sen perustelut. Rehtorin jäsenyysskielto jäi ammattikorkeakoululain 17 §:ään.

olennaisesti liitetty ETA-alueen ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden opiskelumaksujen kerääminen edellyttäisi näin koulutuspalvelujen kilpailutusta näiltä osin.

Lakiluonnoksen 5.3 § liittyy Virkamiehen mukaan nimenomaan kilpailuun. Säännöksen mukaan ammattikorkeakoulu voi harjoittaa liiketoimintaa, joka tukee sen 4 §:ssä säädettyjen tehtävien toteuttamista. Tämä rajaa Virkamiehen mukaan ammattikorkeakoulun liiketoimintaa: ei voida harjoittaa mitä tahansa liiketoimintaa, vaan sen täytyy kytkeytyä ammattikorkeakoulun perustehtäviin. Tällä tavoitellaan tilannetta, jolla myös osakeyhtiön toimiala on liiketoiminnan osalta rajattu lainsäädännöllä. Näin ei voida tehdä mitä tahansa tulojen hankkimiseksi. Tämä on Virkamiehen mielestä olennaista: monella tavoin määritellään, että tällä osakeyhtiöllä ei ole muita kuin sen tehtävien toteuttamiseen liittyviä toimintoja. Kysymyksen, onko tämä sopusoinnussa edellisenä vuonna voimaan tulleen kuntalain yhtiöittämissäännöksen kanssa, Virkamies vastasi: *”Kyllä. Se liittyy siihen kilpailudirektiiviin. Ja sen direktiivin tulkintoihin ja kaikenlaiseen muuhun maailmaan. Tämä ei poista sitä, että jos tämä liiketoiminta on suurta, niin tämä pitää yhtiöittää silti. Se tulee sieltä kilpailudirektiivistä, kun se on vapailla markkinoilla toimimista.”*

Myös Tutkija otti kilpailuttamisen esille; hänen mielestään siitä saattoi kehittyä ongelma. Ammattikorkeakoulutus on julkisesti rahoitettua toimintaa. Jossain vaiheessa, jossain tilanteissa voi tulla kilpailulainsäädäntö vastaan. Koulutusmarkkinoilla on osakeyhtiötoimija, joka on 80-prosenttisesti tuettu julkisin varoin. Tilanne voi Tutkijan mukaan olla kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallinen.

Yleishyödyllisyys

Lausuntokierroksessa olleen lakiluonnoksen 5.2 §:n ensimmäinen lause totesi lakonisesti: ”Ammattikorkeakoulut ovat yleishyödyllisiä yhteisöjä.” Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiluonnoksessa asia ilmaistiin näiden viiden sanan sijaan 86 sanalla.⁴⁸⁵

Virkamies kertoi taustoja. Yleishyödyllisyys kirjoitettiin valiovarainministeriön vero-osaston kanssa verolainsäädännön näkökulmasta lopulliseen esitykseen. Näin teksti itsessään avaa verolainsäädännön tarkoittaman yleishyödyllisyyden eri ulottuvuuksissaan. Tämän jälkeen valtiovarainministeriö voisi syksyllä antaa sellaiset verolainsäädännön muutosehdotukset, että yleishyödyllisyyden asemaa ei tarvitse erikseen hakea. Yleishyödyllisyyden määrittelyä ei ole jätetty verolainsäädännön varaan. Virkamies muistutti, että on myös toinen yleishyödyllisyyden määritelmä, joka on rahankeruulainsäädännössä. Ammattikorkeakoulutoiminnan yleishyödyllisyys kytetään nimenomaan verolainsäädännön tulkintaan.⁴⁸⁶

485 Jo hallituksen esityksen lakiluonnoksessa todetaan tässä kohdassa mm., että ammattikorkeakouluosakeyhtiön toiminnan tarkoituksena ei saa olla voiton tavoittelu. Toukokuussa 2014 Lahdessa pidettyjen ammattikorkeakoulupäivien alustuksessa opetus- ja kulttuuriministeriön edustaja kehotti ammattikorkeakouluja ”keräämään puskureita toiminnan vakauden turvaamiseksi”. Kysyttäessä, eikö tämä olisi voiton tavoittelukiellon vastaista, hän vastasi, että lakiluonnoksessa on kysymys erilaisesta voiton tavoittelusta, sellaisesta jolla tavoitellaan osingon jakoa tai omistajien varallisuuden kasvattamista (AMK-päivät 14.5.2014).

486 Hallituksen esitystä 109/2005 vp uudeksi osakeyhtiölaiksi käsitellessään talousvaliokunta kehotti

Julkisuus

Jo lausuntakierroksella olleen lakiluonnoksen 22.2 §:ssä todettiin, että ammattikorkeakoulun toiminnan julkisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään viranomaisen toiminnan julkisuudesta.

Ainakin ne haastateltavat, jotka ottivat kantaa toiminnan julkisuuteen, pitivät sitä kannatettavana. Opiskelija nosti esille sen, että liikesalaisuuksia voi yritysyhteistyössä olla, mutta ammattikorkeakoulun kannalta avoimuus on tärkeää. *”Ei sillä saavuteta mitään, että se ei olisi avointa. Kun puhutaan siitä alueellisesta tehtävästä, mikä ammattikorkeakouluissa on, jonkin verran on toki. Mutta ei se ole sillä lailla salaista, kun on osakeyhtiössä, joka tekee oikeasti voittoa.”*

Asiantuntija näki niin ammattikorkeakoulujen julkisen rahoituksen kuin kilpailutilanteenkin edellyttävän avoimuutta. Rahoitusmalli pakottaa ammattikorkeakoulut kilpailemaan keskenään. Toiminnan avoimuuden ansiosta kaikki näkevät mitä toiset tekevät. Näin pystytään parhaita käytänteitä mahdollisimman helposti ottamaan omaan toimintaan mukaan. Näin Asiantuntijan mielestä kaikki voittavat. Totesimme kuitenkin, että nämä käytänteet pitää soveltaa omiin rakenteisiin ja toimintaympäristöön. Asiantuntija lisäsi, että laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta mahdollistaa kaikkien sellaisten asioiden salaamisen mikä olisi relevanttia ammattikorkeakoulun tapauksessa salata.

Myös salassapitopyrkimyksiä oli ollut. Näin Luottamusmies: *”Ja tässä on vielä tämä salaisuus, julkisuus. Tässä kun tätä toimintasääntöä tehtiin, siinähan tuli oikein esille se että yksi palanen sitä toimintasääntöä oli julkista, toinen oli salaista. [- - -] No kyllä se sitten suureen ääneen saatiin meidän yhteistyötoimikuntaan, jossa minäkin olen ollut, että eihän me salata sitä kuka päätöksiä tekee.”* Valmistelun salailu ja yhtäkkiä eteen tuotavat ratkaisut hankaloittavat yhteistoimintaa korkeakoulun sisällä. Luottamusmies kertoi tilanteista, joissa asioita on valmisteltu salassa kaupungin tasolla ja korkeakoulun hallituksessa ja tuotu sitten yllättäen henkilöstölle. Samalla on tarve esiintyä yhtenäisenä kaupungin ja opetus- ja kulttuuriministeriön suuntaan.

Täydentävä sääntely

Muun muassa kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi, verotukseen vaikuttavien toimintojen yhdenmukaistamiseksi ja valvonnan tehostamiseksi oltiin valmistelemassa koodistoa, kertoi Virkamies. Opetus- ja kulttuuriministeriö on yhdessä ammattikorkeakoulujen, valtiovarainministeriön ja verohallinnon kanssa laatimassa taloushallinnon koodistoa, joka yhdenmukaistaa kirjanpito- ja tilinpäätöskäytäntöjä. Koodisto lähtee kirjanpitoaistista, -asetuksesta ja kirjanpitolautakunnan suosituksista, täydentää niitä ja muokkaa käytännön yhtenäiseksi. *”Eli se on sellainen erittäin suuri, se on sellainen noin paksu asiakirja [näyttää sormillaan, paksuus jäi merkitsemättä]. Eli se asia ei ole yksinkertainen. Niin siellä on muun muassa, koska tässä oli vielä valittavissa, vaikka on osakeyhtiö, mitä kaavaa noudatetaan, ja kaikki muut, niin niistä on annettu yksiselitteiset, kaikki noudattakoon tätä.”* Virkamies totesi, että

hallitusta selvittämään, onko lain 13:9:n mukainen sääntely riittävä yleishyödyllisten osakeyhtiöiden tarpeisiin vai tulisiko näistä yhtiöistä säätää erikseen laissa. Talousvaliokunnan mietintö 7/2006 vp.

koodistossa käsiteltävät asiat eivät ole vapaasti valittavissa. Ratkaisu kytkeytyy julkiseen tehtävään, julkisen vallan käytön hoitamiseen ja opetus- ja kulttuuriministeriön tilivelvollisuuteen ja yleisesti siihen, että asiat tulevat hoidettua järkevästi.

Haastatteluista nousi esiin syitä, jotka edellyttävät ammattikorkeakouluihin kohdistuvaa vielä erityislainsäädäntöäkin yksityiskohtaisempaa säätelyä. Näitä syitä ovat kilpailuneutraliteetti, verotus, käytäntöjen yhdenmukaistaminen, valvonta ja tietojen keruu, tilivelvollisuus, julkisen tehtävän hoitaminen, julkisen vallan käyttö, ylipäättään asioiden monimutkaisuus ja pyrkimys järkevään toimintaan. Säätelynormisto muuttaa osaltaan ammattikorkeakouluosakeyhtiön luonnetta ja rajaa sen autonomian aluetta.

Muutosprosessin merkitys ja tavoitteet

Liikemies ottaa esille muutosprosessin merkityksen ja tavoitteet. Hänen mielestään on kiinnostavaa tietää, mikä oikeasti muuttuu tässä muutosprosessissa. Toinen kysymys on se, mikä osakeyhtiömuodossa tukee muutosta. Hänestä voisi esittää kysymyksen, hidastaako se muutosta tai onko siinä tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa muutokseen. Muoto ei saisi koskaan mennä tavoitteen edellä, vaan tavoite tulisi asettaa ensin, muoto sen jälkeen. Vuosien varrella monessa prosessissa Liikemies oli huomannut, että ihmiset ajattelevat menevänsä kohti jotakin rakennetta, ja näin muutoksen fokus on rakenteissa. Kaksi oleellista asiaa unohtuu usein: unohtuu se tavoite, jota kohti ollaan menemässä; lisäksi unohtuvat ihmiset. Rakennetta ei ole olemassa ilman ihmisiä, eikä ihmisiä ilman rakennetta. Ajatellaan, että muutos tapahtuu rakenne edellä, mutta ihmiset ovat joko muutoksen vauhdittajia taikka hidastajia ja joskus jopa esteitä.

Tämä Liikemiehen yleisen tason näkemys on mahdollisesti samanaikaisesti kritiikkiä ammattikorkeakoulu-uudistusta kuin tutkimuksen kysymyksenasetteluakin kohtaan. Liikemies näki sosiaalisen rakenteen ja ihmisen toistensa ehtoina ja kehitteli ajatusta ihmisen osuudesta muutoksessa.

Pelko lamauttaa ja estää ammattikorkeakouluja muuttumasta, vaikka tilanne sen tekisi mahdolliseksi. Liikemies esittää tämän vertauksen avulla todeten kuitenkin yksinkertaistavansa kuvaa. Ammattikorkeakoulu hiihtää tiettyä latua pitkin, sitten tulee iso muutos, myös yksiköitä karsitaan, opetus- ja kulttuuriministeriön suunnasta tulee painetta, sitten tulee omistajarakennemuutos, pakotetaan ammattikorkeakoulu vaihtamaan latua. *”Aina tällaisessa tilanteessa alueelliset omistajat sulkeutuvat, tulee pelkoa, tulee suojamekanismeja ja keskustelua, että nyt ei ainakaan pidä antaa valtaa ulkopuolelle, pidetään nyt kiinni, pidetään nyt itse kiinni siitä mitä täällä tehdään, me päätetään minne tässä mennään. Silloin ladun vaihtamisesta tulee äärimmäisen varovaista. Tämä on ratkaiseva kysymys. Yleensä silloin taannutaan. Pelko tuottaa aina taantumista.”*

Jatkettuaan latuvertaustaan Liikemies esitti osakeyhtiöittämisen ja hallintotavan muutoksen mahdollisuutena kansainvälistymiseen. Edunvalvonta saattaa kuitenkin olla tälle esteenä. Muutoksen mahdollistamiseksi on hänen mielestään tietoisesti haettava ulkopuolista kansainvälistä näkemystä omistajuuteen ja omistajahallitukseen.

Hallituksen ei tulisi olla paikka paikalliselle tai muulle edunvalvonnalle, vaan sen jäsenten pitäisi kehittää ammattikorkeakoulua.

Edunvalvonta lienee tässä ainakin osittain politiikan eufemismi tai vähintään synonyymi politikoinnille. Liikemiehen näkemys kytkeytyy myös keskusteluun yhtiön edusta ja tämän edun tulkinnoista. Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen ei kuitenkaan liene sellainen iso muutos, josta Liikemies puhuu. Prosessin eri vaiheet ovat jälkikäteen tarkasteltuna perustuneet edellisessä vaiheessa tehdyille päätöksille. Ammattikorkeakouluista valtaenemmistö oli jo osakeyhtiöitä, ennen kuin tämä järjestäytymismuoto tuli lain perusteella ainoaksi vaihtoehdoksi. Uudet ohjausmallit ovat olleet julkisessa hallinnossa käytössä jo pitkään. Yhdistettynä taloudellisten resurssien niukentumiseen ja koulutuksen resurssien vähentämiseen jo tehdyt ratkaisut voivat tuoda eteen Liikemiehen kuvaaman suuren muutoksen.

5.3.3 Teoriaperustasta nousevat, primaarikoodia ja kontingenssia koskevat teemat

Tässä alaluvussa paneudutaan haastatteluissa nousseisiin näkemyksiin siitä, miten eri ratkaisut vaikuttavat ammattikorkeakoulujen koulutustehtävään ja pedagogiikkaan ja keskeisten korkeakoulu yhteisön jäsenten asemaan. Lopuksi pohditaan vaihtoehtoisia järjestäytymismuotoja.

Esitetyt kysymykset olivat:

- Onko ammattikorkeakoulun organisoitumistavalla merkitystä pedagogiikan kannalta?
- Miten organisoituminen vaikuttaa opiskelijoiden asemaan? Entä opettajien asemaan?
- Olisiko ammattikorkeakouluille voitu valita jokin muu oikeushenkilömuoto, esimerkiksi osuuskunta?

Alajaksojen 5.3.1 ja 5.3.2 tapaan haastatteluaineisto on luokiteltu uudelleen aineistosta nousevien otsikoiden alle. Näitä otsikoita ovat Koulutustehtävä ja pedagogiikka, Opettajien asema, Opiskelijat ja opiskelijaedustus, Miksi ei osuuskunta ja Muut vaihtoehdot.

Koulutustehtävä ja pedagogiikka

Kysymys organisoitumismuodon vaikutuksesta pedagogiikkaan ei juuri synnyttänyt pohdintaa. Puheenjohtaja tosin totesi, että itsenäisen oikeushenkilön tapauksessa on suurempi mahdollisuus oman pedagogisen toimintamallin toteuttamiseen.

Tutkija jäi ihmettelemään sitä, miten opetustehtävää hoitava korkeakoulu ja taloudellista ja hallinnollista tehtävää hoitava osakeyhtiö näkyvät uudessa ratkaisussa. *”Missä on se raja siellä entiteetin sisällä? - - Silloinhan kun tätä valmisteltiin, siinä oli vielä tällainen niin sanottu akateeminen toimija. Se on sitten sen jälkeen, kun tämä valmistelu työ on edennyt, jäänyt sieltä pois. - - Osakeyhtiön hallitukselle kuuluu autonomia sisäisissä asioissa, joka tarkoittaa sitten tietysti myös pedagogisia asioita. Tämä on jotakin uutta aikaisempaan.”*

Tutkija viittasi akateemisella toimijalla ammattikorkeakoulun opetustehtävästä vastaavaan sisäiseen hallitukseen. Yhden hallituksen järjestelmä sai myös kannatusta. Asiantuntijan mielestä on hyvä, että ammattikorkeakouluille voidaan perustaa tiettyjä teemoja käsitteleviä omia toimielimiä. Voi olla opetusprosessin kehittämiseen liittyviä omia johtoryhmiä. Yhden hallituksen malli selkiyttää vastuunjaot. Kahden hallituksen mallissa on monissa paikoissa aika epäselvää vastuiden jakamista, ei tiedetä mitä päätetään missäkin. Kahden hallituksen mallissa ammattikorkeakoulun sisäinen hallitus tekee käytännössä päätösesityksiä ammattikorkeakouluyhtiön hallitukselle. Opiskelija oli samaa mieltä. Samoja asioita käsitellään kahdessa elimessä: toinen esittää ja toinen tekee päätöksen. Tämä on jossain määrin turhaa.

Pedagogisesta kehittämisestä oli Asiantuntijalla näkemys, joka suhteellisti keskustelun ammattikorkeakoulun hallituksen ja pedagogisten elinten hierarkiasta muistuttaen ajatusten ja aloitteiden suunnasta. *”Sen pitääkin mennä alhaalta ylöspäin eikä ylhäältä alaspäin, jotta se parhaiten toimisi.”*

Pedagogi mietti ammattikorkeakoulun kokoa: onko se yksikkönä liian suuri yhteisöllisyyden syntymiseksi? Yhteisöllisyys syntyy ruohonjuuritasolla, kursseilla tai jonkun opettajan ympärillä. Mutta kuinka paljon opiskelijat samastuvat kouluun ja instituutioon kokonaisuutena? Ammattikorkeakoulut ovat hänestä oppimista edesauttavan yhteisöllisyyden synnyttämiseksi melko isoja kokonaisuuksia.

Opettajien asema

Opettajan aseman kannalta osakeyhtiömallilla on merkitystä Puheenjohtajan mielestä siinä mielessä, että osakeyhtiössä ollaan työsuhteessa. Eläkeasioiden osalta kunnallinen osakeyhtiö voi olla Kevan tai jonkin yksityisen eläkeyhtiön asiakas. Jos on kunnallisen eläkeyhtiön taustaa, niin työeläkejärjestelmän vaihtuminen merkitsee Puheenjohtajan mukaan etujen huononemista. Palkkapolitiikan osalta on arvioitu, että osakeyhtiöllä on periaatteessa suurempi liikkumavara. Vastaava tilanne on yliopistoilla niiden aseman muututtua, ja Aalto-yliopisto on tätä Puheenjohtajan mukaan hyödyntänytkin.

Keskustelu ammattikorkeakouluopettajien kelpoisuudesta kiihtyi ammattikorkeakoululain vahvistamisen jälkeen opetus- ja kulttuuriministeriön lähetettyä lausuntokierrokselle ammattikorkeakoulu-uudistukseen liittyvät asetusluonnokset⁴⁸⁷. Valtioneuvoston asetusluonnoksessa ei enää aiemmasta asetuksesta poiketen ollut mainintaa ammattikorkeakoulun opettajien kelpoisuusvaatimuksista. Lopulta opettajien ja yliopettajien tutkintovaatimukset otettiin valtioneuvoston asetukseen ammattikorkeakouluista (1129/2014), mutta asetuksessa ei enää säädetä opettajan pedagogisten opintojen suorittamisesta. Ajatus on, että ammattikorkeakoulut voisivat sisällyttää mainitun kelpoisuusvaatimuksen esimerkiksi johtosääntönsä tai muuhun sisäiseen määräykseensä⁴⁸⁸.

487 OAJ 6.6.2014.

488 OKM muistio 2.12.2014.

Opiskelijat ja opiskelijaedustus

Opiskelija voidaan nähdä ammattikorkeakoulun asiakkaana. Luottamusmiehellä oli tähän selvä kanta: *”Ja siinä voidaan vähän aliarvioidakin opiskelijaa. Pitäisi luottaa siihen että opiskelijat ottavat sitten sitä vastuuta opinnoistaan. Ja hehän ovat kuitenkin yksi toimija tässä – vastustan ”asiakas” -sanaa, kun puhutaan opiskelijoista asiakkaina. He ovat yksi toimija, vastuullinen omasta työskentelystään ja tavoitteistaan.”*

Tutkija pohdiskeli, voiko opiskelijajäsenen vastuu olla sama kuin muiden hallituksen jäsenten. *”Kun osakeyhtiössä hallituksen jäsenellä on tietty vastuu, ja hallituksessa on opiskelijoiden edustaja, niin voidaanko säilyttää tämä vastuu myös hänelle? Se jäi tavallaan lillumaan sinne se kysymys, ei jäänyt minun nähdäkseni mitään selkeää vastausta tälle asialle.”*

Vahingonkorvausvastuussa ei itse asiassa ole epäselvyyttä: hallituksen yleistoimivalta koskee koko hallitusta ja kaikilla jäsenillä on vastuu huolehtia kaikista hallituksen tehtävistä – ja myös velvollisuus valvoa toisten jäsenten tehtävänhoitoa⁴⁸⁹. Osakeyhtiön hallituksen jäsenten vastuu on näin jakamaton. Eri asia on, että osakeyhtiölain 22:5 viittaussäännöksen mukaan korvausvelvollisuutta voidaan vahingonkorvauslain (412/1974) 2:1.2:n perusteella sovitella. Perusteena on, että korvausvelvollisuus katsotaan kohtuuttoman raskaaksi, kun otetaan huomioon vahingon aiheuttajan ja vahingon kärsineen varallisuusolot ja muut olosuhteet. Tämä sovitteelusäännös voisi hyvinkin tulla sovellettavaksi ammattikorkeakoulun hallituksen opiskelijajäsenen osalta.

Asiantuntija oli kokenut, että opiskelijääni kuuluu korkeakouluhallinnossa hyvin. Kansainvälisesti tilanne ei aina ole tämä. Opiskelijoiden aseman vahvuus on ennen kaikkea sitä, että heitä kuunnellaan, hän totesi.

Miksi ei osuuskunta

Osuuskuntaa ei selvitys- tai valmisteluvaiheessa ilmeisesti ole edes mainittu. Puheenjohtaja vastasi kysymykseen, että asiaa ei ole kunnolla mietitty. *”Se on jäänyt vähän niin kuin katveeseen. Se on ilman muuta sivuutettu, se ei ole tullut näkökenttään.”*

Tutkijakin kertoi, että osuuskuntamahdollisuus ei tullut missään vaiheessa keskustelussa esille. Tärkein selitys on se, että ei ole tällaista historiaa. Kaikki rahoitus- ja ylläpitotarkaisut perustuvat siihen historiaan, josta on kokemusta. Esimerkkinä ovat ammattikorkeakouluja ylläpitävät koulutuskuntayhtymät: vastaavista on kokemusta sairaalapuolelta, siellä on kuntayhtymä, ja se juridinen muoto tunnetaan. Vastaavasti toisen asteen ammatillinen koulutus on monesti järjestetty kuntayhtymämuotoisesti. Näin voidaan siirtää myös tuttu hallintomalli toiseen yhteyteen. Tutkija totesi, ettei edes tunne koko osuuskunnan logiikkaa. Vastaavasti kertoi myös Luottamusmies: osuuskunta tuntuu vieraalta, osakeyhtiö on selkeämpi.

Keskustellessamme osuuskuntien laissa määritellystä toiminnan tarkoituksesta Puheenjohtaja sai ajatuksen pitkälle menevästä yksityistämismallista:

489 Villa & Mähönen 2006b, 322.

ammattikorkeakouluosuuskunta, jossa opiskelijat olisivat jäseniä. Tällainen osuuskunta olisi myös vaihtoehto lukukausimaksujen käyttöönotolle.

Tästä puhui myös Professori. Osuustoiminnassa on keskeistä, että ydinprosesseissa olevat ihmiset ovat mukana jäseninä. Ammattikorkeakouluosuuskunnan osalta se tarkoittaisi työntekijöitä ja opiskelijoita. Tämä olisi todennäköisesti paras ratkaisu, ei ollenkaan julkisesti rakennettu kuvio. Osuustoiminnassa on aina ollut se perusperiaate, että jäseninä ovat ne, joille itse palvelu on tärkeä. Näillä on intressi osallistua sen palvelun kehittämiseen.

Osuuskuntavaihtoehdon puuttumiselle nähtiin myös yleisempiä syitä. Professorin mukaan perinteinen kapitalismi lähtee siitä, että uskotaan finanssipääomien yhteen kasaamiseen, ja osakeyhtiö on ollut sekä kruununjalokivi että työkalu. On nähty, että osakeyhtiön avulla on pystytty saamaan merkittäviä pääomia koottua ja sitä kautta taas rakennettua tuotannollista kapasiteettia. Osakeyhtiö on teollistumisajan keskeinen malli, eikä meillä olisi nykyisenkaltaista hyvinvointia ilman sitä. Osuuskuntaakin voidaan käyttää pääomien kokoamiseen, mutta sen logiikka on erilainen. Teollistumisen ajan idea on ollut nimenomaan se, että pannaan koneet tuottamaan.

Professori arvioi, että osakeyhtiöajattelu on vienyt helposti jopa tutkijatkin harhaan. He saattavat ajatella osuuskunnasta sijoittajaomistajuuden kautta, sitä kuinka suuri pääomapanos jäsenillä on. Kun on sijoittanut sata euroa osuuskauppaan, ei ole käytännössä minkäänlaista intressiä. Olennaista ei kuitenkaan ole yhtiömuoto, vaan se, miten toiminta käytännössä järjestetään. Se, että osuuskuntaa ei yhtiömuotona tunneta, merkitsee riskiä. Kuitenkin osuustoiminnan periaatteita ja ydinideaa voi toteuttaa erilaisissa muodoissa. Periaatteessa säännöt ja järjestykset vaikuttavat siihen, kummasta on lopulta kyse perinteisellä osakeyhtiö – osuuskunta -jaottelulla. On Professorin mielestä hyvä, että tällaista joustavuutta on. Samalla on kuitenkin olemassa riski, että jos osuustoimintamallin ymmärrystä ei ole, voi kaikista tulla käytännössä osakeyhtiöitä, vaikka osaa niistä nimitettäisiin osuuskunniksi tai jollakin muullakin nimellä. Tämän riskin poistaminen edellyttäisi tietämystä osuustoimintamallista, ja se tietämys on Professorin mielestä yhteiskunnassa varsin heikkoa.

Pedagogi näki osakeyhtiön valitsemisen taustalla osakeyhtiödiskurssin ja asiakkuusajattelun. Osuuskunta oli mahdollinen vaihtoehto, joka toisi mukanaan pedagogisia hyötyjä. Osakeyhtiökeskusteluun liittyy hänen mielestään helposti se, että on joitakin valmiita palveluita, joita välitetään opiskelijoille. Tässä mallissa opiskelija on palveluiden käyttäjä. Näin on mahdollista tutkia palvelun käyttäjän tyytyväisyyttä ja tyytymättömyyttä. Jos ammattikorkeakoulu olisi oikeasti osuuskunta, olisivat opiskelijat eri tavalla mukana yhteisössä. Kyseessä olisi yhteinen juttu, sen sijaan että opiskelijat ovat kohteita ulkopuoliselle vaikuttamiselle.

Pedagogin mielestä ammattikorkeakouluissa tehtiin paljon asioita oikein. Näihin onnistumisiin ei oikeushenkilön muodolla ole merkitystä. Toisaalta on sofistikoituneita pedagogisia malleja, joita ammattikorkeakouluissa tällä hetkellä käytetään. Niitäkään ei ole rakennettu jäykiksi rakenteiksi, joihin opiskelija tulee, vaikka niissä onkin omat periaatteensa. Lähtökohtana on saada ihmiset mukaan; kun tehdään projekteja, niistä neuvotellaan opiskelijoiden kanssa. Nykykäytäntöihinkin, ainakin

parhaisiin, sisältyy osallistavia elementtejä. Osakeyhtiö voi hänestä tuoda mukaansa myös paljon arvokasta: virkamiesmäisyyden vähenemistä, vanhojen jäykkien käytäntöjen purkamista, pyrkimyksiä verkostoitua korkeakoulun ulkopuolelle. Omiinkin kokemuksiinsa viitaten hän piti tärkeänä saada rahoitusta myös ulkopuolelta, mm. yrityksiltä. Samassa yhteydessä Pedagogi kuitenkin totesi, että osuuskunta tarjoaisi vastaavat mahdollisuudet.

Jos opiskelijat olisivat mukana ammattikorkeakouluyhtiössä, tulisivat myös eri vuosikurssien kokemukset käyttöön. Pedagogin mukaan silloin voisi hyödyntää kumuloitunutta kokemusta. Kun toiminnassa on useita opiskelijasukupolvia, voisivat nuoremmat mennä mukaan ja sosiaalistua niihin käytäntöihin. Pohdiskelevan keskustelun kuluessa tuli esiin myös epäilyjä. Omistusmuodon ja pedagogisten käytäntöjen välillä on hyvin abstrakti suhde, tai toisin kuvattuna epäjatkuvuutta. Pedagogi jatkoi: *”Sehän voi olla mikä tahansa se omistusmuoto, osakeyhtiö, osuuskunta, mutta silti ne pedagogisen käytännöt voivat olla hyvin vaihtelevia. Minun kannaltani, jos ajattelen omaa tutkimusalaani, niin siinä ei välttämättä olisi sellaista empiiristä vaikutusta – tai se olisi hyvin välittynyt vaikutus.”* Vaikutus voi hänestä olla myös erilainen eri koulutusaloilla, esimerkiksi liiketaloudessa ja taidealoilla. Tosin liiketoimintaosaamista tarvitaan kaikessa työelämässä. Lopulta Pedagogi lämpeni yhä enemmän osuuskunta-ajatukselle. Jos ammattikorkeakoulu olisi osuuskuntamuotoinen ja se olisi kokonaan organisoitunut niin, että opiskelijoita ja eri tasolla toimivia opettajia osallistetaan ensimmäisestä päivästä lähtien sen yhteisön hallintaan ja toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen – se voisi Pedagogin mukaan luoda kokonaan uudenlaisen hengen ammattikorkeakouluun.

Virkamieskään ei heti tyrmännyt ajatusta osuuskunnasta ja opettajista ja opiskelijoista omistajina. Hänestä se on mahdollinen ratkaisu, mutta nyt on kuitenkin päädytty vahvempaan omistukselliseen aluekytkentään. Näin on haluttu korostaa niitä piirteitä ammattikorkeakoulussa, jotka erottavat sen perinteisestä yliopistomaisesta korkeakoulusta. Kansainvälisesti on monenlaisia yliopistoja. Jako ammattikorkeakouluun ja yliopistoon ei ole ollenkaan tavanomainen. Ammattikorkeakoulun kaltaisia yliopistoja on Virkamiehen mukaan paljon. Nämä ovat kussakin maassa historian tuottamia käsitteitä. Ongelmiksi osuuskuntamuotoon siirtymisessä olisivat hänen mielestään nousseet omistuskysymykset. Kiinteistöt ja välineistö ovat olleet kuntayhtymien ja muiden osakeyhtiöiden omistuksessa. Virkamies epäili, että ne eivät olisi luovuttaneet omaisuuttaan osuuskunnille.

Selostin myös Liikemiehelle ajatuksen. Hän innostui ja piti mallia hienona. Sekä opettajayhdistys että opiskelijayhdistys olisivat osaomistajina, esimerkiksi kumpikin kymmenen prosentin osuudella. Jos tulee hyvä tulos, molemmat saisivat jonkin osingon omaan toimintaansa. Kerroin, että yhdistysten tuominen ikään kuin holdingyhtiöiksi väliin etäännyttäisi omistajuutta ja sen myönteisiä vaikutuksia. Liikemies toi keskusteluun realismia todeten, että nykyiset omistajat tuskin suostuisivat muuhun kuin opiskelijoiden ja opettajien vähemmistöosuuksiin, mutta että sekin toisi sitoutumista.

Ammattikorkeakoululain 3.2 §:ssä todetaan, että ammattikorkeakouluun kuuluvat sen jäseninä päätoimiset opettajat, muu päätoiminen henkilöstö ja tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevat opiskelijat. Tämä johti Puheenjohtajankin pohtimaan villinä pitämäänsä ajatusta. Olisiko sellainen ratkaisu mahdollinen, jossa ei vain ammattikorkeakoulun vaan myös haastatteluhetken mukaisen ylläpitäjäyhteisön tai esimerkiksi siihen tehtävään perustetun osuuskunnan jäseniä olisivat opiskelijat ja henkilökunta, niin opettajat kuin muukin vakinainen väki? Mallia hahmoteltiin alustavasti. Opiskelijoidenkin osalta kyseessä olisi pakkojäsenyys samaan tapaan kuin jo nyt on ylioppilaskuntien osalta yliopistolaissa ja oppilaskuntien osalta oli ammatikorkeakoululaista annetussa hallituksen esityksessä⁴⁹⁰.

Haastatteluissa nousi esille kysymys, voiko tämän tyyppinen henkilöjäsenten omistama osuuskunta olla valtionrahoitteista toimintaa. Lainsäädännöllä, toimiluvan ehdoilla ja valtion rahoitusosuusohjauksella voitaisiin esimerkiksi ylijäämän jakoa rajoittaa tai se voitaisiin poistaa kokonaan. Toisaalta jäsenyys avaisi mahdollisuuksia esimerkiksi nopean opiskelun kannustamiseen ja henkilökunnan sitouttamiseen ja palkitsemiseen.

Professori näki osuuskuntamallissa tarpeen markkinaohjaukselle. Kun opettajia ja oppilaita olisi mukana, he voisivat päivittäisen kokemuksensa perusteella kehittää toimintaa. Tämän lisäksi olisi demokraattinen ohjaus, hallinto. Siinä katsotaan yleisiä suuntaviivoja: mitä tulevaisuus tarkoittaa tällaisen ammattikorkeakoulun kannalta, minkälaisia taitoja siellä pitäisi oppia. Ilman tätä olisi vaarana puhtaasti markkinaohjautuva tässä ja nyt ajattelu.

Professorin painotti, että pedagogisessa ajattelussa ei auktoriteetti aja väkisin olemassa olevia oppeja oppilaiden päähän vaan kyse on yhteisöllistä oppimisesta ja huomio on oppimisprosessissa: usein matka on yhtä tärkeä kuin päämäärä. Huomion kiinnittäminen matkaan jouduttaa päämäärään pääsemistä. *”Ei voi puhua sijoittamisen tasolla omistajuudesta vaan toiminnan ja tunteiden tason omistajuudesta, siitä prosessista, jossa sinä olet mukana. Totta kai se voimaannuttaa, varmaan se on opiskelijalle erilainen tilanne, jos hän on aidosti mukana siinä, jos hän on jäsen.”*

On syytä huomata, että Professori ja Pedagogi olivat haastatelluista ne, jotka eivät olleet mukana ammattikorkeakoulu-uudistuksen valmistelussa. Haastateltavia valitessani merkitsinkin heille eräänlaisen ulkopuolisen asiantuntijan kriittisen roolin, joten heidän näkemyksensä eivät olleet yllätyksiä. Molemmat avasivat näkymiä myös uusiin suuntiin. Professori totesi selkeästi, että osakeyhtiömuotokin taipuu osuuskuntatyyliseen toimintaan – ja toisin päin. Oleellisia ovat käytännön ratkaisut. Pedagogi korosti osuuskuntamuotoisen toiminnan mahdollisia myönteisiä puolia ja myös ammattikorkeakoulujen innovatiivisia opetuskäytäntöjä, jotka jo nykyään mahdollistavat osallistavan, yhteisöllisen oppimisen.

490 Itse asiassa opiskelijan ja henkilökuntaan kuuluvan ”pakkojäsenyys” ammattikorkeakouluyhteisöön on ammattikorkeakoululain 3 §:ssä, vaikka tämän jäsenyyden sisältö jää jossain määrin avoimeksi.

Muut vaihtoehdot

Kunnallinen liikelaitos olisi Tutkijan mielestä ollut mahdollinen ratkaisu. Siinä oli hänestä ”*mainiosti pystytty järjestämään se taloudellisen autonomian näkökulmasta se ammattikorkeakoulun status ja toiminta.*” Hän ihmetteli myös säätiövaihtoehdon katoamista. Alussa oli valmistelussa mukana myös säätiö, joita oli ylläpitäjinä alun perin neljä.

Osakeyhtiö nousi kuitenkin sekä selvityshenkilöiden raportista, lausunnoista että poliittisista ohjelmista. Yliopistotyyppinen ratkaisu oli jossain vaiheessa esillä. Osakeyhtiökään ei sellaisenaan käynyt vaan oli eräänlainen lähtökohta, rakenne, joka vaati modifiointia. Virkamies kertoi, että ratkaisuun vaikutti jo vauhdissa ollut yhtiöityminen. Lausunnoissa esitettiin myös yliopistotyyppistä ratkaisua, oikeushenkilön luomista lainsäädännöllä, julkisoikeudellisen säätiön mallia. Hallitusohjelmaa laadittaessa oli yleinen mielipide alkanut muotoutua osakeyhtiörakenteen kannalle. Hallituksen tahtotilaa selvitettiin muun muassa hallituksen iltakoulujen asiakirjoista. Näin päätettiin, että lähdetään osakeyhtiömallista. Mikään olemassa oleva rakenne ei Virkamiehen mukaan sinänsä riittä, mutta se on joka tapauksessa lähtökohta lainsäädännölle.

Varsinaisesti muita vaihtoehtoja ei edes selvitetty, kertoi Asiantuntija. Osakeyhtiö tuli kuin annettuna senkin takia, että useimmissa tapauksissa oli jo olemassa osakeyhtiö. Opiskelijoiden edustajat olisivat varsinkin uudistuksen alkuvaiheessa halunneet, että olisi selvitetty julkisoikeudellisen yhteisön mahdollisuutta. Hänestä olisi ollut hyvä vähän kattavammin selvittää muitakin vaihtoehtoja, muun muassa säätiötä.

Osakeyhtiö oli useimpien haastateltavien mielestä luonteva vaihtoehto, johon suhtauduttiin myönteisesti. Mutta myös kriittisiä näkemyksiä esitettiin. Professori kuvasi tilannetta näin: ”*Kaikistahan tehdään osakeyhtiöitä jos ei yhtään mietitä.*”

Säätiöyliopisto on kansainvälisesti tunnettu ratkaisu. Sellaiselle on luontevaa antaa lahjoitusvaroja, totesi Rehtori. Hän näki tämän yhdeksi perussyiksi sille, miksi Aalto-yliopisto on säätiö – sen lisäksi, että tekniikan ihmiset ovat mieltyneet säätiöihin. Aallon rakentamisessa oli paljon poliittista tahtoa tehdä Suomeen vahva yksikkö, alan toimija, joka voi keskustella EIT:n, The European Institute of Innovation and Technologyn, ja muiden kumppanien kanssa. Säätiötä pidetään autonomisempana toimijana kuin valtion laitoksia. Säätiö ymmärretään kansainvälisesti nimenomaan pitkälti lahjoitusvarojen turvin toimivana. ”*[T]ulevaisuudessa Aatos Erkot, nimellisesti aatos erkot, lahjoittavat varoja näihin säätiöihin eivätkä perusta omia säätiöitään.*”

Kysymykseen, olisiko ratkaisu voinut olla pelkkä ”ammattikorkeakouluyhtiö” tai ”ammattikorkeakouluoikeushenkilön”, vähän yliopistojen tapaan, antaa Rehtori valotavan vastauksen. Poliittisesti ei haluttu määritellä lainsäädännöllä, mitkä ammattikorkeakoulut ovat olemassa. Yliopistothan luetellaan laissa. Jotkin poliittiset tahot eivät Rehtorin mukaan halua määritellä lailla sitä, mitkä ovat ammattikorkeakouluja, toiset taas tahtoisivat. Jotkut haluavat betonoida rakenteen, jotkut haluavat toimiluvat, joita voidaan hakea, myöntää ja peruuttaa.

Useimmille oli selvää, että kuitenkin osakeyhtiöitetään. Se oli selvä, tunnistettu ja jo koeteltu ratkaisu. Näin esimerkiksi esittivät Asiantuntija ja Opiskelija. ”*Olisiko*

*siinä ollut se, että kun sitä mallia ei ole kenelläkään ollut, niin olisi pitänyt lähteä ihan alusta alkaen selvittämään perin pohjin, että miten se sitten toimii. Osakeyhtiömal-
lista on kuitenkin jo esimerkkejä siitä miten se toimii.”* Tämä kiteytys oli Opiskelijalta.

Luottamusmies satoi osakeyhtiöittämisen yleisempään kunnallisten toimintojen yhtiöittämistrendiin. *”Me olemme katsos osa kaupunkikonsernia. Kaupungilla on useita liikelaitoksia, toisaalta on näitä osakeyhtiöitä. Kaikki tekninen puoli on kohta osakeyhtiöitetty. Tämän vuoden alussa teatteri osakeyhtiöityi, varmaan seuraavana on orkesteri. Kaikki toiminnot melkein – sinne jää varmaan terveys ja perusopetus. Toisen asteen koulutus on vielä olemassa kaupungin tuottamana, mutta aikuiskou-
lutuksesta käydään kovaa keskustelua ja niin pois päin. Pikkuhiljaa kaikki toiminnot osakeyhtiöitetään.”* Uusi teonsana ”osakeyhtiöityi” kuvaa prosessin melkein auto-
maattista, autopoieettista luonnetta. Taustalla oli ainakin kuntayhteistyö ja isompien yksiköiden rakentaminen.

Ammattikorkeakoulujen osalta osakeyhtiömuoto oli myös se, mitä opettaja-
kunta ilmeisesti toivoikin, ainakin Luottamusmiehen tulkitsemana. Syykin tarkentui haastattelun edetessä. Keskustelimme kunnan aikaisemmasta mahdollisuudesta sää-
dellä valtionrahoituksen ohjautumista ammattikorkeakoululle. Osakeyhtiö on oma yksikkönsä, joka saa valtionrahoituksen suoraan itselleen. Näin kunta ei pääse väliin ohjaamaan resursseja tai esimerkiksi rahastoimaan valtionapuja myöhempää käyttöä varten, kuten oli joissakin tapauksissa käynyt.

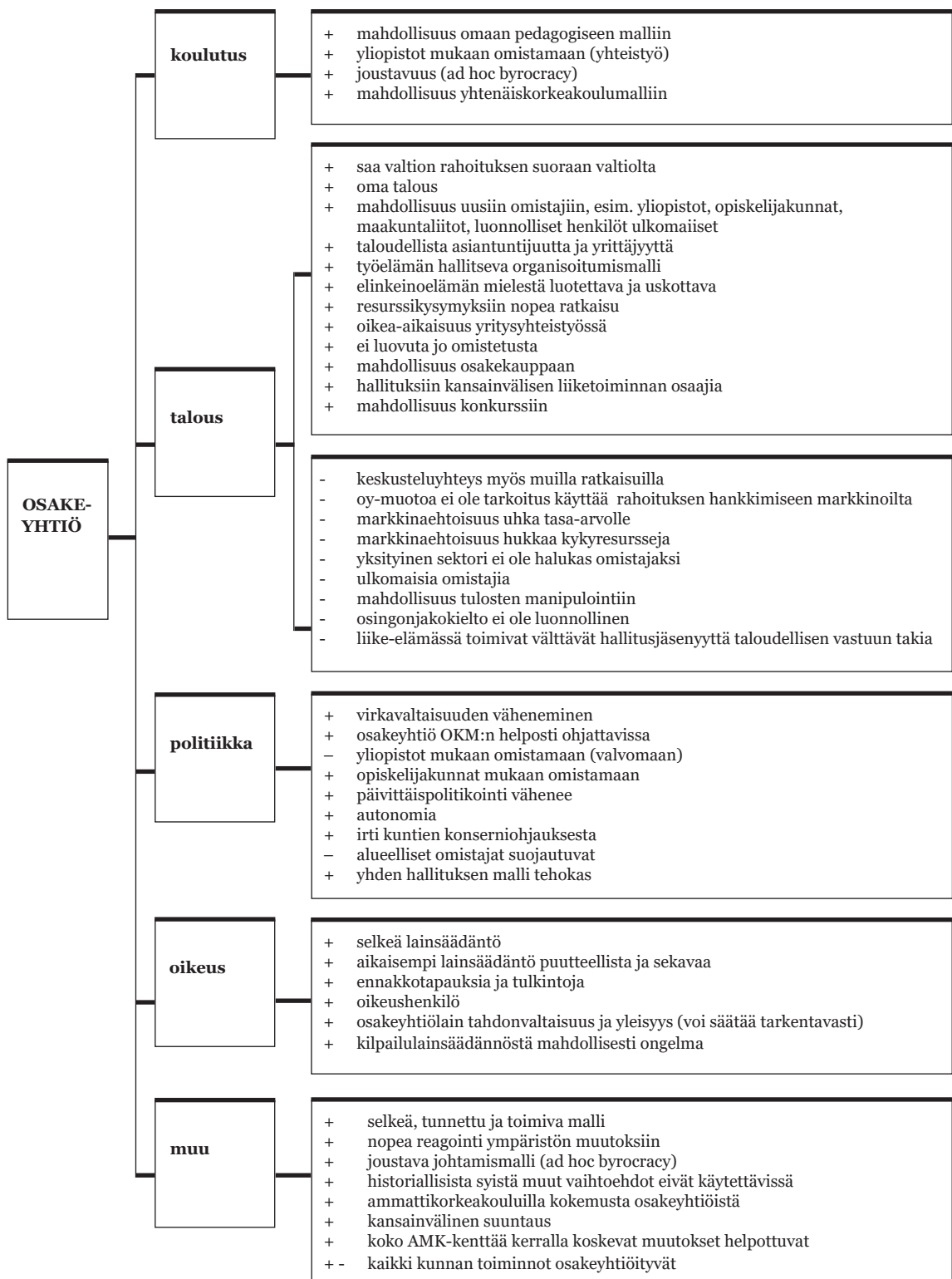
Valmistelun viime vaiheiden tai valmistelun ulkopuolella kokonaan olleet ihmet-
telivät selvästi muita enemmän vaihtoehtojen katoamista tai puuttumista. Liikemies puolestaan katsoi tässäkin, että ei pidä liikaa tarkastella rakennetta tai organisaatiota. *”Osakeyhtiö ei ole mitään muuta kuin juridinen muoto toteuttaa jotakin tehtävää. Varmaan menestys ei ole kiinni siitä, onko se yhdistys vai säätiö vai liikelaitos tai mikä tahansa muu, vaan mitkä tekijät siellä tuottavat kasvua ja kannattavuutta.”*

Kehittäjä vastasi kysymykseen, tuliko ajatus osakeyhtiöstä ET:ltä tai ETLA:sta. *”Ei se nyt suorastaan sieltä tullut. Niin kuin sanoin, se vaihtoehto, että se olisi ollut säätiö oli automaattisesti pois, ja sitten oli todettu, että nykyinen systeemi ei oikein pelaa. Osakeyhtiö siinä sitten harkinnan jälkeen jäi parhaimmaksi vaihtoehdoksi. Meillähän oli täällä monenlaisia malleja, mutta se ensimmäinen vaihtoehto oli tämä, johon sitten mentiin.”*

5.3.4 Odotusten kirjo

Haastattelujen perusteella muodostui kuva asiallisesta yhtiöittäjästä. Tämän melko yhtenäisen, ristiriidattoman hahmon mielestä yhtiöittäminen oli luonteva ja toivot-
tava ratkaisu ammattikorkeakouluille ja osakeyhtiö tarjolla ollut ja mieleen tullut yhtiömuoto. Uudistusprosessin ulkopuolella olleet ihmettelivät sitä, että osakeyhtiö
nähdään yhtiöittämisen ainoana mallina. Tässäkään pohdinnassa ei yhtiöittämistä
sinänsä vieroksuttu. Vain pedagogisista lähtökohdista hanketta kritisoitiin, tosin vasta
sen jälkeen, kun haastattelija oli tuonut esille riskejä ja vaihtoehtoisia malleja.

Kuvioon 4 on kerätty haastatteluista kuvion 3 mallin mukaan osakeyhtiöit-
tämiseen kohdistuvia tai siihen liittyviä odotuksia, mahdollisuuksia ja puoltavia



KUVIO 4. HAASTATTELUISSA NOUSSEET ODOTUKSET JA RISKIT.

argumentteja. Mukaan on otettu myös kriittisiä huomioita: riskejä ja uhkia. Odotukset, jotka voidaan käsittää myös puoltaviksi argumenteiksi, on merkitty plussalla. Haastatteluissa nousseet riskit ja kritiikki on merkitty miinuksella. Talouden ryhmä on jaettu kahteen osaan, joista toista voisi kuvata toiveiden, toista pelkojen laatikoksi.

Kiinnostavaa oli, että haastateltavat eivät juuri hyödyntäneet managerialistista puhetta haastattelutilanteissa. Vaikka kumppanuutta ja verkostoitumista sanoina käytettiin, korvautuivat ne usein perinteisellä käsitteellä yhteistyö. Onko managerialistinen puheenparsi jo ohitettuun aikaansa sidottu käytäntö – vai tunnistivatko koulutetut ja sivistyneet haastateltavat näiden sanojen ideologisen sisällön ja välttivät niiden käyttöä? Näin tulkittuna havainto vahvistaisi oletusta kahden ihmisen välisen interaktion lähtökohtaisesta suoruudesta. Oliko osasyynä haastattelutilanteen ”tieteellinen” luonne, joka poikkesi poliittiseen päätöksenteon tai organisaation hallintaan liittyvistä yhteyksistä? Haastattelupuheen genre oli eri kuin kokous- tai seminaaripuheen genre.

Innovaatiot eivät tulleet esille muuten kuin eriteltäessä uuden ammattikorkeakoululain mukaisia ammattikorkeakoulun tehtäviä, joihin innovaatiotehtävä oli lainvalmistelussa nimenomaisesti lisätty. On tarpeen kriittisesti pohtia, olisiko ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystehtävän ja erityisesti innovaatiopainotuksen nostaminen suoraan kysymyksiin lisännyt mainintoja odotuksista, jotka kohdistuvat osakeyhtiömuotoon innovaatiot mahdollistavina ja niitä tukevinä organisoitumismuotoina.

Suoraan kysytty ammattikorkeakoulujen organisoitumismuodon vaikutus pedagogiikkaan herätti melko vähän keskustelua ja ajatuksia. Tämä voi tarkoittaa sitä, että haastattelijat kokivat opetuksen ja opetusmenetelmien jatkuvan entisellään tai kehittyvän itsenäisesti riippumatta organisoitumismuodosta. Kysymys voi myös olla samalla tavalla uusi ja yllättäväkin kuin oli kysymys osuuskunnasta vaihtoehtona.

5.4 Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen: Viimeistely

5.4.1 Hallituksen esitys ammattikorkeakoululaiksi – yleistä

Hallituksen esitys 26/2014 vp ammattikorkeakoululaiksi ja yliopistolain muuttamiseksi annettiin eduskunnalle 4.4.2014. Pedagogin ja Parlamentaarikon haastattelua lukuun ottamatta alaluvun 5.3 haastattelut oli siihen mennessä tehty, litteroitu ja alustavasti käsitelty. Hallituksen esitys lähetettiin 22.4.2014 eduskunnan sivistysvaliokuntaan.

Hallituksen esitystä voi arvioida jo siinä käytetyn kielen perusteella. Hallituksen esityksessä uudeksi yliopistolaiksi 7/2009 vp (132 sivua) innovaatio esiintyi eri yhteyksissä 30 ja kumppanuus kuusi kertaa - esityksessä uudeksi ammattikorkeakoululaiksi 26/2014 vp (65 sivua) innovaatio mainittiin enää kuusi kertaa ja kumppanuus oli kokonaan kadonnut.

Itsenäisyys ja autonomia tuntuivat olevan voimasanoja erityisesti yliopistolakiesityksessä, jossa ne esiintyvät eri muodoissaan 94 (itsenäisyys) ja 43 (autonomia) kertaa. Ammattikorkeakoululakia niillä tuettiin enää 18 (itsenäisyys) ja neljä (autonomia) kertaa. Tämä heijastaa ennen kaikkea yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen erilaista välittäjäinstituutioluonnetta. Samalla se kuvaa tilannetta, jossa

ammattikorkeakoulujen osalta päätöksenteon tueksi ei tarvita korkeakoulu yhteisöä muutoksen taakse saavaa, odotuksia luovaa arvopuhetta.

Hallituksen esitys – ja samalla voimassa oleva ammattikorkeakoululaki – lähi- luetaan ja arvioidaan kriittisesti luvussa 6. Luku on hallituksen esityksen kriittistä arviointia teoriaperustan, oikeushenkilömuotojen vertailun, valmisteluaineiston ja -prosessin ja haastatteluissa saadun tiedon ja näkemyksen valossa.

5.4.2 Hallituksen esityksen lähetekeskustelu eduskunnassa

Eduskunnan lähetekeskustelussa 22.4.2014 opetus- ja kulttuuriministeri Krista Kiuru esitteli ammattikorkeakoululakia ja siihen tehtäviä muutoksia.

Hänen mukaansa ammattikorkeakoululaki oli tullut viimeistelyä vaille valmiiksi. Käsillä olleessa lainsäädäntöuudistuksessa jatkettaisiin sitä ammattikorkeakoulu-uudistusta, jonka ensimmäinen vaihe oli jo ollut eduskunnan käsittelyssä. Ammattikorkeakoulujen toimiluvat ja perusrahoituksen määräytymisperusteet oli linjattu eduskunnan edellyttämällä tavalla. Ensimmäisen vaiheen lainsäädäntömuutokset tulivat voimaan vuoden 2014 alusta. Toimiluvatkin oli Kiurun mukaan jaettu jo vuoden 2013 lopulla⁴⁹¹.

Kiuru kuvasi prosessia isoksi korkeakoulureformiksi, jonka ensimmäinen vaihe toteutettiin edellisellä hallituskaudella yliopistolain muutoksena vuonna 2010. Nyt oli käsillä ammattikorkeakoulun kokonaisuudistus, jonka myötä ammattikorkeakouluista tulisi itsenäisiä oikeushenkilöitä ja oikeushenkilömuodoksi osakeyhtiö. Samalla luovuttaisiin aikaisemmasta ylläpitäjä rakenteesta. Aikaisemman kaltainen omistus pohja säilyisi, mutta koko ammattikorkeakoulutoimintaa koskeva päätöksenteko keskitettäisiin osakeyhtiön hallitukselle. Valtioneuvosto päättäisi edelleen toimiluvista. Tältä osin ammattikorkeakoulut olisivat edelleen osa julkisesti rahoitettua korkeakoululaitosta, jolla on lakisääteisiä tehtäviä.

Uutta oli Kiurun mukaan se, että ammattikorkeakoulut otettaisiin valtion rahoituksen piiriin. Ammattikorkeakouluosakeyhtiöistä - ammattikorkeakoulujen hallinnosta, keskeisistä toimielimistä, niiden päätöksentekovallasta, kokoonpanosta, valinnasta ja tehtävistä – säädettäisiin ammattikorkeakoululaissa osakeyhtiölakia täydentäen. Myös henkilöstö ja opiskelijat otettaisiin huomioon hallinnon järjestämisessä.

Julkisesti rahoitettujen lakisääteisten tehtävien takia ammattikorkeakoulut olisivat Kiurun esittelyn mukaan voittoa tavoittelemattomia yhtiöitä, jotka eivät saisi jakaa omistajilleen osinkoa tai myöskään tuottaa muuta taloudellista etua toimintaan osallistuville. Jos yhtiö syystä tai toisesta purettaisiin, tulisi varat käyttää vastaavaan toimintaan.

491 Ammattikorkeakoulujen toimilupien myöntämistä koskevan OKM:n 2.12.2014 päivätyn perustelumuistion mukaan uuden ammattikorkeakoululain voimaan tullessa voimassa olevien toimilupien voimassaolo päättyy. Lain siirtymäsäännöksen mukaan osakeyhtiömuotoisen ammattikorkeakoulun ylläpitäjän (21 kpl) toimilupa siirrettiin uuden lain mukaiseksi osake- yhtiön toimiluvaksi 1.1.2015 lukien. Muiden kuin osakeyhtiömuotoisten ylläpitäjien (3 kpl) tuli hakea osakeyhtiölle myönnettävää toimilupaa ammattikorkeakoulutoimintaan. Uuden ammattikorkeakoululain toimilupakriteerien mukaiset uudet toimiluvat myönnettiin 1.1.2015 lukien.

Ammattikorkeakoulut olivat olleet osa valtiosuusjärjestelmää, ja nyt, Kiurun sanoin, ammattikorkeakoulut siirrettäisiin kokonaan valtiolle niin, että valtio tulee täysin vastaamaan ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta. Tämä oli hänen mukaansa erittäin kiitetty linjaus myös kentällä. Tämän jälkeen Kiuru esitteli vielä ammattikorkeakoulujen uuden rahoitusmallin rakennetta, arvonnäkemien kompensointia ja opiskelijakuntien automaattijäsenyyttä keinona turvata opiskelijoiden terveydenhuolto yliopistojen tapaan.

Lähetekeskustelun keskeiseksi teemaksi nousi oppilaskunnan automaattijäsenyys (pakko-) jäsenyys. Perustuslakivaliokunta (lausunto 24/2014 vp) otti automaattijäsenyyteen kielteisen kannan ja se poistettiin lakiluonnoksesta sivistysvaliokunnan käsittelyssä. Pakkojäsenyys oli eräissä mielessä helppo teema; siihen saattoi muodostaa nopean kannan omalla pakko / vapaus -koodistollaan – ja lopulta siirtää kysymys perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi oikeuden laillinen / lain vastainen -koodin mukaisesti.⁴⁹² Toinen teema oli koko ammattikorkeakoulujen olemassa olon ajan vellone kiista tutkimuksen ja kehittämisen painotuksista ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa. Näistä puheenvuoroista käy ilmi edustajien usko sanojen tarkentamattomien merkitysten todellisuutta muovaavaan vaikutukseen.

Vastauspuheenvuorossaan edustaja Kimmo Kivelä (oppositio) totesi, että pakkojäsenyydet eivät ole modernia yhteiskuntaa, mutta toisaalta ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveydenhoito olisi joka tapauksessa turvattava. Hän kuitenkin nosti esille ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittämisen ja kritisoi sitä, että osakeyhtiömalli nähtiin ainoana mahdollisena ratkaisuna. Kivelä sanoi pelkäävänsä tiukassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien toteavan, että ammattikorkeakoulu ei ole kunnan ydintoimintaa, ja lähtevän myymään tätä julkista yhtiötä.

Kimmo Kivelä otti esille ammattikorkeakoulujen pakollisen osakeyhtiöittämisen ongelmia jo lähetekeskustelussa 19.2.2013 käsiteltäessä hallituksen esitystä, joka koski ammattikorkeakoulu-uudistuksen ensimmäistä vaihetta (9/2013 vp laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi). Hän totesi mm. ihmettelevänsä sitä, että ”suuresti arvostamani, asiantunteva ministeri on kuitenkin lähtenyt tähän kokoomuslaiseen uusliberalistiseen ajatteluun mukaan, että korkeakoulun muodon pitää olla osakeyhtiö. Tämähän pitkän päälle johtaa siihen, että tältä osin koulutusmaailma tulee pitkän päälle bisnespelureiden temmelyskentäksi ja kansainvälisen kontrollin ulkopuolelle”.

Hän sai tukea edustaja Johannes Koskiselta (hallitus). Koskisen mukaan Kivelä oli siinä oikeassa, että ammattikorkeakoulun ideaan ei sovi ammattikorkeakoulujen pakollinen muuttaminen osakeyhtiömuotoon. Hänen mukaansa muualla julkiselta pohjalta muotoutuneet ammattikorkeakoulut vastaavat oppilaitokset jatkavat julkisoikeudellisina oikeushenkilöinä.

492 Se, että kaikki pääaikaiset opiskelijat olisivat automaattisesti kuuluneet opiskelijakuntaan, olisi korostanut ammattikorkeakoulujen tehtävää julkisen koulutuspalvelun tuottajana ja näin vahvistanut niiden julkisoikeudellista luonnetta.

Osakeyhtiöt ovat käytössä lähinnä silloin, kun koulutusta kehittävät yksityiset osakkeenomistajat ovat sijoittaneet toimintaan. Osakeyhtiömuoto, johon julkisesti ylläpidetyt ammattikorkeakoulut pakotetaan, on tarkoitettu periaatteessa liiketoimintaan, yritystoimintaan. Koskisen mukaan ammattikorkeakoulun luonteeseen paljon paremmin sopivia organisaatiomuotoja olisivat julkisoikeudellinen laitos, säätiökin, tai erillislainsäädännöllä luotu organisaatiomuoto. Hän piti tärkeänä, että jatkovalmistelussa pidettäisiin avoimena erilaisia vaihtoehtoja osakeyhtiölle. Tukea näkemykselleen Koskinen sai edustaja Jari Myllykoskelta (hallitus).

Eri puheenvuoroissa osakeyhtiömallia kehuttiin sanoen mm. että on jo 15 osakeyhtiömallista ammattikorkeakoulua, se on tuonut selkeästi työelämää ja kokonaisuutta päätöksentekoa lähemmäksi, se on tuonut mahdollisuuksia rahoituksen osalta, se on pitänyt hyvin tiiviisti myös kuntakentän sekä henkilökunnan mukana toiminnassa, oy:n hallitus on erittäin joustava ja ketterä ja pystyy vastaamaan ajan haasteisiin ja kehittämään ammattikorkeakoulua pitkäjänteisesti. Edustajat sanoivat omien kokemustensa ammattikorkeakoulujen hallituksissa olevan hyviä.

Osakeyhtiömallia epäilleet ja yhden vaihtoehdon mallia kritisoineet puheet eivät vaikuttaneet ammattikorkeakoulu-uudistuksen toisen vaiheen valmisteluun.

Toisessa puheenvuorossaan Kivelä totesi junan ehkä jo menneen, mutta ihmetelevänsä kuitenkin osakeyhtiömallia itsestäänselvyytenä. Hän myös nosti esille pelon siitä, että jotkin ammattikorkeakoulut voivat jossain vaiheessa siirtyä ulkomaiseen omistukseen.

Edustaja Sinuhe Wallinheimo (hallitus) piti hallinnollisesta näkökulmasta parhaana muutoksena siirtymistä kaikissa ammattikorkeakouluissa osakeyhtiömalliin. Se on autonomisin oppilaitosten ylläpitomuoto. Osakeyhtiömuoto tekee myös johtamisesta pitkäjänteisempää, kun yhtiöiden hallitukset ja toimitusjohtajat kantavat itse strategisen vastuun. Lisäksi osakeyhtiömalli tekee ammattikorkeakoulujen talousjohtamisesta aikaisempaa läpinäkyvämpää ja ammattimaisempaa. Käytännössä muut puheenvuorot eivät lähetekeskustelussa osakeyhtiöittämiseen puuttuneet.

5.4.3 Sivistysvaliokunnalle annetut lausunnot ja valiokunnan mietintö

Opetus- ja kulttuuriministeriön esityksissä oli uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa ehdotus, että ammattikorkeakoulut luetaisiin yliopistojen tapaan laissa⁴⁹³. Tätä kannattivat mm. ammattikorkeakoulujen rehtorien yhdistys Arene⁴⁹⁴. Ehdotus putosi kuitenkin pois jatkovalmistelussa. Vastaavasti mm. SAMOKin ja useiden ammattikorkeakoulujen kannattama oppilaskuntien automaattijäsenyys poistettiin

493 Suuntaviivat-muistio 6.9.2011.

494 Lausuntopalaute 2012, 21.

ammattikorkeakoululakiesityksestä, nyt tosin vasta eduskuntakäsittelyssä. Ammatikorkeakoululaki ei näiltä osin vastannut ammattikorkeakoulu yhteisön toiveita.

Sivistysvaliokunnalle annetuista kirjallisista lausunnoista selviää kirjallisen lausunnon antaneiden näkemykset ja osittain valiokunnan asiantuntijakuulemisissa esitetyt kannat osakeyhtiöittämiseen.⁴⁹⁵ Opetushallitus totesi lausunnossaan, että lähes kaikki ammattikorkeakoulut olivat jo osakeyhtiöitä tai olivat tehneet päätöksen osakeyhtiön perustamiseksi. Osakeyhtiömuotoinen hallintomalli tukisi korkeakoulukentän toiminnan ja rahoituksen yhteensovittamista, yhteistyötä ja alueellista koulutustehtävää. Uusi joustavampi hallintomalli auttaisi reagoimaan joustavammin työelämän koulutustarpeiden muutoksiin.⁴⁹⁶ Vastaavaan reagointikykyyn viittasi myös Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.⁴⁹⁷ Erittäin tärkeäksi ja kannatettavaksi osakeyhtiömuodon käyttöönoton näki Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry.⁴⁹⁸

Suomen opiskelijakuntien liitto – SAMOK ry kannatti hallituksen esityksen mukaisesti ammattikorkeakoulujen oikeushenkilöasemaksi osakeyhtiötä. Vaihtoehtona ammattikorkeakoulujen oikeushenkilöasemana olisi SAMOKin mielestä voinut olla yliopistojen kaltainen julkisoikeudellinen yhteisö tai uusi, ammattikorkeakouluille erikseen luotu malli. Oikeushenkilöasemasta säädettyä oli SAMOKin mukaan tarkeinta kuitenkin se, että kaikilla ammattikorkeakouluilla on yhtenäinen asema. Näin poistettaisiin esteitä ammattikorkeakoulujen väliseltä yhteistyöltä ja selkeyttäisiin järjestelmää.⁴⁹⁹ Myös Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) piti hyvänä sitä, että kaikkien ammattikorkeakoulujen oikeushenkilöasema olisi sama; osakeyhtiömalli oli näin yksi kannatettava vaihtoehto.⁵⁰⁰ Yleisin muotoilu oli positiivinen suhtautuminen oikeushenkilömuotoon sinänsä.

Muutama poikkeava näkemys esitettiin. Yrkeshögskolan Arcadan mielestä oli epävarmaa, voiko yhtiömuoto riittävästi taata korkeakoulun sisäisen autonomian. Arcadan mielestä olisi ollut luonnollista käyttää säätiömuotoa, kuten tehtiin joidenkin yliopistojen osalta.⁵⁰¹ Kuntaliiton mielestä hallituksen esityksessä ei esitetä riittävästi perusteluja sille, miksi muu kuin osakeyhtiö ei voi tulla kyseeseen. Kuntaliitto oli lausunnon mukaan valmistelun aikana esittänyt, että kuntien tulisi edelleen saada itse päättää kuntaomisteisten organisaatioiden ylläpitomuodosta.⁵⁰²

495 Taulukoin eduskunnan sivistysvaliokunnalta 3.7.2015 saadut, asian käsittelyssä annetut kirjalliset lausunnot ja vastineet, joita oli yhteensä 31. Taulukoinnilla selvitin mm. lausuntojen antajien kantoja osakeyhtiöittämiseen ja oikeushenkilöstatukseen yleensä. Kahdeksan dokumenttia oli OKM:n lisäselvitystä ja kannanottoa esitettyihin näkemyksiin ja muutoksiin ja annettavaan asetukseen. Alaviitteessä 456 systeemitoreettiseksi ”haamukirjoittajaksi” ehdotettu Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry. lähetti asiantuntijansa valiokunnan kuultavaksi, mutta ei antanut valiokunnalle kirjallista lausuntoa.

496 Opetushallitus 28.5.2014.

497 STTK 20.5.2014.

498 Arene 22.5.2014

499 SAMOK 28.5.2014.

500 SYL 2.6.2014

501 Arcada 27.5.2014

502 Kuntaliitto 22.5.2014.

Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi 9.6.2014 vastineensa sivistysvaliokunnalle esitetyistä lausunnoista. Kohdassa Osuuskunta toimintamuotona OKM toteaa seuraavaa: ”Jukka Linnan esittämä ajatus osuuskuntamallista ammattikorkeakouluista, joissa myös opiskelijat olisivat osuuskunnan jäseniä ja jäsenmaksu voisi korvata lukukausimaksun, on korkeakoulupoliittisesti mielenkiintoinen esitys, mutta se vaatisi perusteellista selvitystä ja arviointia.”⁵⁰³ Tähän lausumaan johti sivistysvaliokunnalle lähettämäni näkemys ja siitä valiokunnassa käyty keskustelu. Näitä on käsitelty tarkemmin alaluvuissa 5.4.5 ja 6.2–6.4. OKM oli kiinnostunut kirjallisen näkemykseni (liite 2, s.17) yhdessä kappaleessa esiin tuodusta ajatuksesta, että opiskelijoille opiskelun jälkeen palautettava osuusmaksu korvaisi kaavailun lukukausimaksun. Tätä ja ajattelumalliin liittyvää riskiä on käsitelty alaluvussa 6.4.

Yhtiö- ja työoikeudellisesti kiinnostavana voi pitää Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry. esittämää lakitekstin muotoon kirjoitettua ehdotusta siitä, että ammattikorkeakoulun hallitukseen valittavan henkilöstön edustajan ja varaedustajan irtisanomissuoja olisi sama kuin työsopimuslain (55/2001) 7:10 §:n mukainen luottamusmiehen ja luottamusvaltuutetun irtisanomissuoja. Näin varmistettaisiin OAJ:n mielestä se, että henkilöstön edustaja voi hoitaa tehtävänsä hallituksessa vastuullisesti ja ilman pelkoa, että tämä toiminta vaikuttaisi palvelussuhteeseen.⁵⁰⁴ Esitystä ei otettu sivistysvaliokunnan mietintöön.

Sivistysvaliokunta antoi mietintönsä 22.10.2014 (10/2014 vp). Valiokunnan kannanottojen yleisperusteluissa (s. 2) arvioidaan, että hallituksen esityksen mukaiset muutokset ammattikorkeakoulujen hallintoon ja rahoitukseen tukevat ammattikorkeakoulujen autonomiaa ja antavat niille vakaat toimintapuitteet. Laki myös auttaa ammattikorkeakoulukentän rakenteellisessa kehittämisessä.

Osakeyhtiömuoto on valiokunnan saaman selvityksen mukaan nopeasti yleistynyt ammattikorkeakoulujen ylläpitomuotona (s. 3). Tämä on valiokunnan keskeinen odotus osakeyhtiöittämisen puolesta. Nopea yleistyminen ei kuitenkaan ollut vapaaehtoista, kuten alajaksossa 5.2.1 on kuvattu.

Ammattikorkeakoululaki syrjäyttäisi osakeyhtiölain säännökset valiokunnankin havaitsemalla tavalla silloin, kun kyse on ammattikorkeakouluosakeyhtiön hallinnosta, toimielimistä, niiden päätösvallasta ja valinnasta. Samalla valiokunta piti tärkeänä, että ammattikorkeakouluosakeyhtiön yhtiökokouksen osakeyhtiölain mukaista toimivaltaa, eli osakkeenomistajien oikeuksia, vähennetään merkittävästi rajoittamalla hallitukselle kuuluvien tehtävien siirtoa yhtiökokoukselle. Yhtiöjärjestykset ja osakassopimukset on muutettava lain mukaisiksi, mutta sille valiokunta antaisi etenkin kuntaomistajien tarvitseman lisääjän (s. 7). Sivistysvaliokunta piti erittäin tärkeänä, että julkisesti rahoitettujen lakisääteisten tehtävien takia ammattikorkeakoulut olisivat voittoa tavoittelemattomia yhtiöitä (s. 3).

503 OKM 9.6.2014

504 OAJ 27.5.2014.

Kiinnostava oli valiokunnan toteamus, että ammattikorkeakoulu tai yliopistot eivät voi delegoida lakisääteisiä tehtäviään korkeakoulun ulkopuolelle, vaikka opiskelijoille myönnetään mahdollisuus käyttää koko korkeakoulukentän opetustarjontaa (s. 3).

Onko voittoa tavoittelematon yhtiö, jolla on julkinen tehtävä (jota siis ei saa osinkaan ulkoistaa), joka rahoitetaan julkisesti, jossa osakkeenomistajien oikeuksia on merkittävästi rajoitettu ja jonka muustakin toiminnasta ja rakenteesta on säädetty osakeyhtiölaista poikkeavasti, enää osakeyhtiö? Valiokunta päätyi ”korostamaan”, että julkisesta tehtävästään ja rahoituksestaan huolimatta ammattikorkeakoulut olisivat osakeyhtiölain mukaisia osakeyhtiöitä (s. 3). Tätä voisi tulkita niin, että valiokunta nimenomaan torjuu mahdollisuuden, että lailla luotaisiin uusi oikeushenkilötyyppi. Mietinnössä käytettäneen ”korostaa”-sanaa lähinnä painottamaan sitä, että valiokunta on aktiivisesti pyrkinyt ymmärtämään hallituksen esityksen ja on tässä myös mielestään onnistunut; toisenlainen johtopäätös olisi ilmeisesti ylitulkinta.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusperusta muuttuu lain myötä samaksi; valiokunnan näkemyksen mukaan tämä merkitsee yhteisten palvelujen, rakennusten ja muun infrastruktuurin rahoitusjärjestelyjen helpottumista. Kirjastojen ja muiden tukipalvelujen osalta yhteistyömahdollisuudet yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen osalta paranevat. (s.4). Tätä edesauttaa rakenteellinen kehittäminen, jonka sisältö jää mietinnössä osin avoimeksi samalla tavalla kuin hallituksen esityksessäänkin.

Sivistysvaliokunta päätyi korostamaan korkeakouluopetuksen duaalimallia, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen selvää tehtäväjakoa. Hallituksen esitystä valiokunta ehdotti tarkennettavaksi siten, että ammattikorkeakoulujen tutkimustehtävänä on nimenomaan työelämän ja sen kehittämisen edellyttämää soveltavaa tutkimustoimintaa. (s. 5).

Sivistysvaliokunta torjui käsitteen korkeakouluindeksi käyttöönoton. Perustelut olivat kiinnostavat. Asiantuntijat olivat perustelleet käyttöönottoa varautumisella siihen, että yliopistoille ja ammattikorkeakouluille voidaan tehdä yhteistä lainsäädäntöä. Valiokunta piti termin käyttöönottoa ”ennenaikaisena” ja myös potentiaalisesti harhaanjohtavana. (s. 6).

Ammattikorkeakoulujen osakassopimuksissa ja yhtiöjärjestyksissä oli valiokunnan saaman tiedon mukaan lain kanssa ristiriitaisia kohtia, vaikka ammattikorkeakouluja oli ohjeistettu ja dokumentteja esitarkastettu (s. 7). Huolimatta ammattikorkeakoulu-uudistuksen kaksivaiheisuudesta vaikutti valiokunta – ja lausunnonantajat – sanamuodon perusteella oleen huolissaan siitä, että ammattikorkeakoulut ja näiden omistajat eivät olleet tehneet vielä kaikkia käsittelyssä olevan uuden lakiehdotuksen mukaisia muutoksia. Ammattikorkeakoulujen yhtiöjärjestyksistä ja osakassopimuksista ei mietinnön antohetkellä voimassa olleessa lainsäädännössä sanottu mitään. Voimassa oli edelleen monimuotoinen ylläpitäjäjärjestelmä. Kuitenkin osakeyhtiöittämisen lisäksi edellytettiin tulevan lain noudattamista näin jo muiltakin osin.

Valiokunta ehdotti eduskunnan lausumaksi ammattikorkeakoulutuksen työelämä- ja aluekehityslähtöisyyttä ja samalla alueellista ja paikallista päätöksentekoa. Lisäksi hallituksen tulisi seurata rahoitusuudistuksen kokonaisvaikutuksia ja antaa

siitä selvityksen sivistysvaliokunnalle vuoden 2018 aikana. Oppilaskuntien automaatiojäsenyys tuli perustuslakivaliokunnan lausunnon 24/2014 vp mukaisesti torjutuksi; hallituksen tulisi sen takia laatia esitys terveydenhoitomaksun keräämiseksi ammatikorkeakouluopiskelijoilta opiskeluterveydenhuollon järjestämistä varten. (s. 11).

5.4.4 Eduskunnan ensimmäinen ja toinen käsittely

Eduskunnan ensimmäisessä käsittelyssä 4.11.2014 edustaja Kimmo Kivelä otti uudestaan esille osakeyhtiöittämisen. Hän sanoi edelleen kritisoivansa osakeyhtiömallia, vaikka oli ollut sivistysvaliokunnan mietintöä hyväksymässä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisvaiheessa yksikään asiantuntija ei hänen mukaansa tiennyt, että ammatikorkeakoulutasoinen oppilaitos olisi missään päin maailmaa osakeyhtiömuotoinen. Hänen mukaansa kysymyksessä on puhtaasti suomalainen ratkaisu – eikä hän vielä ymmärtänyt, miksi tällainen ratkaisu tehtiin. Hän ei saanut kysymykseensä vastausta. Käsittelyn päätteeksi eduskunta hyväksyi lakiehdotusten sisällön sivistysvaliokunnan mietinnön mukaisena.

Toisessa käsittelyssä 7.11.2014 eduskunta hyväksyi ensimmäisessä käsittelyssä sisällöltään päätetyt lakiehdotukset ja hyväksyi mietintöön sisältyvät lausumaehdotukset. Presidentti vahvisti uuden ammattikorkeakoululain (932/2014) 14.11.2014 ja laki tuli voimaan 1.1.2015. Lain mukaan vain osakeyhtiö voi saada luvan opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvaan ammattikorkeakoulutoimintaan. Poikkeukseksi jäi näin poliisiammattikorkeakoulu, joka kuuluu siitä annetun lain (1164/2013) 1 §:n perusteella sisäministeriön toimialaan.

5.4.5 Mitä oikein tapahtui – Parlamentaarikon ja systeemiteorian näkökulmat

Eduskunnan pöytäkirjojen ja valiokunnan mietinnön lähiluvun perusteella tuli vielä tarpeelliseksi haastatella kansanedustajaa. Vaikutti siltä, että yksi edustaja oli käytännössä ainoana kyseenalaistanut osakeyhtiömuodon itsestäänselvyden. Häntä kutsutaan tässä Parlamentaarikoksi. Oli kulunut lähes vuosi siitä, kun ammattikorkeakoululaki ja ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen oli ollut viimeistä kertaa eduskunnan käsiteltävänä. Lakia käsiteltäessä Parlamentaarikko oli edustanut oppositiopuoluetta; haastatteluajankohtana tämä puolue oli hallituksessa.

Parlamentaarikko oli tutustunut opetusalaan yleensä ja ammattikorkeakouluihin erityisesti jo toimiessaan kuusi vuotta tuomiokapitulin asessorina ja tähän tehtävän myötä kolme vuotta piispainkokouksen jäsenenä. Piispainkokous käsitteli aina myös kirkkokoulutuskeskuksen kertomuksen ja piispainkokouksen asettaman koulutustoimikunnan kertomuksen. Tuona aikana tulivat Bolognan prosessi ja mm. tutkintojen vastaavuudet. Kirkollisetkin tutkinnot uusiutuivat ammattikorkeakoulututkinnoiksi⁵⁰⁵. Opetusalaan

505 Piispainkokous on hyväksynyt ammattikorkeakoulututkintoon sisällytettäväksi diakonin, diakonissan, kirkon nuorisotyön ohjaajan, kirkon varhaiskasvatuksen ohjaajan ja lähetysyhdistyksen kelpoisuudet. Piispainkokous 13.5.2005.

laajemmin hän oli tutustunut kansanedustajana ja erityisesti eduskunnan sivistysvaliokunnan jäsenenä.

Parlamentaarikko viittasi kunnallisten toimintojen yhtiöittämisen ja valtionyhtiöiden rakenteiden muuttamisen mukanaan tuomaan ongelmaan: päätöksenteon läpinäkyvyys on hävinnyt. Valtionyhtiöiden osalta tämä liittyy erityisesti hallintoneuvostojen lakkauttamiseen. Erityinen kysymyksensä on osakeyhtiöittämisen kunnille avaama mahdollisuus myydä toimintojaan. Kunta voi tiukkenevassa taloudellisessa tilanteessa todeta, että vesihuolto ei kuulu kunnan ydintoimintoihin, ja päättää myydä Kaupungin Vesi Oy:n osakkeet. Vastaavasti voi käydä ammattikorkeakouluille. Hän oli kysynyt tätä sivistysvaliokunnan käsittelyn aikana useasti. Hänelle oli vakuutettu, että tämä ei ole mahdollista. Kyse on julkisista osakeyhtiöistä, jotka eivät tavoittele voittoa.

Kukaan asiantuntija ei ollut myöskään kuullut, että ammattikorkeakoulut tai vastaavan tason koulutusjärjestelmät olisivat osakeyhtiöitä. Tästä ei kuitenkaan saanut merkintää valiokunnan mietintöön, kun tosiasiat tai selvitykset asiasta puuttuivat. Erityisesti Parlamentaarikkoa ihmetytti vaihtoehtottomuus. Ylläpitäjinä oli ollut kuntainliittoja, kuntia ja säätiöitä, nyt kaikista tuli tehdä osakeyhtiöitä. Keskustelua osakeyhtiömuodon riskeistä ei valiokunnassa käyty – osakeyhtiöittäminen oli Parlamentaarikon mielestä ikään kuin predestinoitu.

Parlamentaarikko otti kantaa keskusteluihin opiskelijakunnan automaattijäsenyydestä ja ammattikorkeakoulujen harjoittaman tutkimuksen luonteesta. Hänestä osakeyhtiöasia oli paljon isompi kysymys. Hän piti asiaa esillä, jotta se ei menisi huomaamatta läpi. Niin kuitenkin käytännössä kävi. *”En nyt sanoisi, että minulla on mitenkään hysteerinen yhteiskuntakäsitys. Mutta kyllä tämä aina panee miettimään sitä, että tällaiset suuret periaatteelliset asiat tehdään tällä tavalla hivuttamalla ja huomaamatta.”* Ja ammattikorkeakoulut hakeutuivat osakeyhtiöiksi, *”... kun oli jo näköpiirissä, että tämä tulee olemaan se ainoa malli, niin ne hätäpäissään teki sen.”*

Hän oli tutustunut lähettämääni kannanottoon (ks. alaluku 6.2). *”Kyllä minä niitä sinun argumenttejasi nostin siinä. En siinä vaiheessa tiennyt että olet myös tutkija. Ajattelin, että tähän kaveriin pitää olla yhteydessä. Se on valitettavasti tässä heikisessä menossa unohtunut. Minä annoin sen vielä minun avustajalleni, sanoin että tällä kaverilla on samanlaisia näkemyksiä.”*

Vieraillessaan etenkin vaalipiirinsä ammattikorkeakouluissa hän oli huomannut, mihin rehtorien työaika menee. *”He ovat toimareita he. Ja se on*

sikäli että kuinka paljon he etääntyvät siitä ihan perusopetustyöstä. Se ei ole kyllä tervettä.”

Parlamentaarikolla oli näkemys osuuskuntamuotoisesta ammattikorkeakoulusta. *”Osuuskunta nimenomaan, siis yhteisötaloutta, sosiaalitaloutta. Osuuskunnan mahdollisuudet ovat muutenkin; jos ajatellaan sitä, että sini-valkoisen pääoman jäänteet ovat nykyään osuustoiminnallisuudessa. Se on suomalainen Rockefeller, osuustoiminta.”*⁵⁰⁶ Hän suhtautui myönteisesti myös malliin, jossa opettajat ja opiskelijat voisivat olla jäseninä. *”Se olisi sellaista yhteisöllisyyttä vahvistavaa, identiteettiä, että tämä on meidän.”*

Parlamentaarikko on siviiliammattiltaan pappi. Ansioituneena pappina hänelle on myönnetty rovastin arvonimi. Hän tavallaan edustaa tässä politiikan funktiojärjestelmän lisäksi selvästi myös uskonnon järjestelmää. On mahdollista, että hänen poikkeuksellinen positionsa auttoi häntä havaitsemaan ongelman talouden koodiston mukaisessa ammattikorkeakouluratkaisussa. Tämä nostaa jatkokeskustelun: miksi koulutuksen funktiojärjestelmän positio ei näkynyt opettajataustaisten kansanedustajien toiminnassa? Syntyikö ero ”kutsumuksen”, järjestelmään sitoutumisen asteesta? Onko järjestelmillä erilainen kyky muuttaa ympäristön häiriöitä oman järjestelmän mukaiseksi resonanssiksi? Oikeus ”väärinlukee” erilaisia talouden aineistoja suoraan oikeudellisiksi lähteiksi alaluvussa 2.6 kuvatulla tavalla. Ehkä koulutus ”väärinlukee” talouden sille aiheuttamia häiriöitä oman binäärikoodistonsa mukaisesti.

Eduskuntakäsittelyn pohjalta voi esittää hypoteesin: politiikan binäärikoodin mukainen oppositio resonoi vallassa olevaa puolta (hallituspuolueita) herkemmin tieteen politiikalle synnyttämän häiriön perusteella. Oppositio on näin valmis tunnustamaan, tunnustamaan ja ajamaan kontingentteja ratkaisuja yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Tavallaan tämä on politiikan tunnettu, jopa itsestään selvä rakenne ainakin eduskuntakäsittelyyn edenneiden asioiden osalta. Jo hallituksen esitykset, yleensä myös aikaisemmassa valmistelussa tehdyt ratkaisut, perustuvat vallassa olon antamaan mahdollisuuteen ja resursseihin. Heikoimmassa asemassa ovat hallituksen pienet yleispuolueet: ne ovat usein hallituksen sisäisessä, binäärikoodin mukaisen eronteon mielessä oppositiossa päähallituspuolueisiin nähden. Näillä apupuolueilla on vain vähän puolueen primaarikoodin mukaista mediumia, valtaa. Samalla ne ovat laskeneet herkkyyttään muuttaa ympäristön häiriöitä omaksi, kontingentteja ratkaisuja tuottavaksi resonanssiksi.

Samantapainen yleishavainto voidaan tietysti tehdä muidenkin funktiojärjestelmien osalta. Suhteellisen jäyhän oikeuden mukaisen, ennustettavan toimen tukena ovat oikeuden ohjelmat ja mediumi; oikeuden vastainen on herkkä vaihtoehtoisille ratkaisuille ja avoin esimerkiksi talouden häiriöille – vaikkapa lahjuksille.

506 Vastaavasti ajatteli nobelisti A. I. Virtanen 1930-luvun lopulla: ”Meillä ei ole mitään Rockefelleriä, Carnegietä ja muita tämänkaltaisia yksityisiä, jotka voisivat valtavin rahamäärin tukea tutkimustyötä. Mutta meillä on osuustoiminta, joka voi saada tällä alalla paljon aikaan, jos se vain vakavasti haluaa.” Kuisma 1999.

6. Yhtiöitetty ammattikorkeakoulu – rajat, riskit ja mahdollisuudet

6.1 Kaikki ammattikorkeakoulut eivät ole osakeyhtiöitä

Kaikki Suomen opetus- ja kulttuuriministeriön alaiset ammattikorkeakoulut ovat vuoden 2015 alusta osakeyhtiöitä. Ylläpitäjä - ammattikorkeakoulu -malli on purettu. Säätiömallia ei otettu yliopistojen tapaan rinnakkaiseksi vaihtoehdoksi. Täydellinen yhdenmukaisuus ei kuitenkaan toteutunut.

Kiinnostavaksi anomaliaksi jäi sisäasianministeriön alainen, poliisihallituksen ohjaama poliisiammattikorkeakoulu. Uudella lailla poliisiammattikorkeakoulusta (1164/2013) poliisin peruskoulutus muutettiin ammattikorkeakoulututkinnoksi. Samalla esimerkiksi tutkintorakenne ja opiskelijoiden sosiaaliset edut muutettiin yhdenmukaiseksi opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan ammattikorkeakoulujen kanssa.

Perusteluna erityisratkaisulle ja samalla erilliselle lainsäädännölle olivat toiminnan erityispiirteet (hallituksen esitys 64/2013 vp, 18) ja erityinen tehtäväkokonaisuus (hallintovaliokunnan mietintö 23/2013 vp). Tässä meni ammattikorkeakoulu-uudistuksessa osakeyhtiöittämisen raja. Poliisin tehtävä sisäisen turvallisuuden ylläpitäjänä ja siihen kuuluvat erityiset käskysuhteet ja voimakeinojen käyttö ovat nähtävissä erillisratkaisun takana. Vastaavantasoisia perusteluja voisi esittää esimerkiksi ihmisten terveydestä vastuuta kantavien sairaanhoitajien korkeakoulutuksen erityisratkaisujen perustaksi.

Poliisiammattikorkeakoulun päätehtävänä on poliisimiehen virkoihin johtavan opetuksen antaminen. Hallituksen esityksen (s. 12) mukaan poliisiammattikorkeakoulussa voidaan antaa viranomaisten henkilöstölle muutakin sisäisen turvallisuuden alan korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta. Sivistysvaliokunnalle esitettiin huoli siitä, että poliisiammattikorkeakoulun ja muiden turvallisuusalan koulutusta järjestävien ammattikorkeakoulujen koulutus synnyttäisi päällekkäisyyttä ja kilpailua. Valiokunta ei pitänyt päällekkäisyyden syntymistä todennäköisenä. (Sivistysvaliokunnan lausunto 14/2013 vp.) Yhteiskunnan monimutkaistumista kuvannee se, että myös sisäisen turvallisuuden alalla eri ammattikorkeakouluilla nähdään olevan omaa erityisosaamista.

Ammattikorkeakoulun poikkeavalle organisoimiselle ei nähty estettä, kun taustalla oli valmistelijoiden ja päätöstentekijöiden näkemyksen mukaan painavia, vaikkakin osin julkilausumattomia perusteita. Esimerkiksi oikeushenkilöllisyys, autonomia, joustavuus ja taloudellinen vertailtavuus oli mahdollista sivuuttaa maininnatta.

6.2 Osakeyhtiöammattikorkeakoulu

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen esiselvitys- ja valmisteluvaiheessa esitettiin lukuisia osakeyhtiömuotoon kohdistuvia odotuksia. Uudistuksen ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa osakeyhtiömuotoa pidettiin eriasteisesti selvänä ja lopulta ainoana ratkaisuna.

Osa odotuksista oli osakeyhtiön todellisia vahvuuksia, osa osakeyhtiöittäminen myötä syntyviä mahdollisuuksia. Ammattikorkeakoulun perustehtävän, koulutuksen ja sen kehittämistoiminnan kannalta jotkin odotuksista olivat pikemminkin osakeyhtiömuodon heikkouksia tai jopa uhkia. Taulukkoon 3 on kerätty keskeisiä esiin nousseita vahvuuksia, mahdollisuuksia, heikkouksia ja uhkia. Vastaavanlaiset eri organisoitumismuotojen analyysit oli laadittu yliopistouudistuksen selvitysmiesten raporttiin⁵⁰⁷. Selvitysmiehet olivat kuitenkin tarkastelleet vaihtoehtoja yleisesti, eivät erityisesti yliopiston perustehtävien kannalta.

Hallituksen esityksen 26/2014 vp eduskuntakyselyn aikana, 14.4.2014, selvitin sivistysvaliokunnan sihteeriltä mahdollisuutta tulla valiokuntaan ammattikorkeakoululakiesityksestä kuultavaksi ks. liite 2. Lisäksi tein tutkimus- ja valmisteluaineiston analyysiin ja jo tehtyihin haastatteluihin perustuen 18-sivuisen muistion. Toin siinä ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittämiseen näkökulmia, joita hallituksen esityksessä tai sitä edeltävässä valmistelussa ei joko ollenkaan tai riittävästi tuotu esiin. Lähetin tämän muistion ja lyhyen yhteenvedon 9.5.2014 sähköpostitse valiokunnan jäsenille ja varajäsenille sekä sihteerille⁵⁰⁸. Tämä muistio on myös pohjana seuraaville näkökohdille, joissa avataan taulukossa 3 esitettyjä vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia.

Hallituksen esityksen 26/2014 vp taustalla oleva ammattikorkeakoulujen rakenteiden yhdenmukaistaminen ja itsenäisen oikeushenkilöaseman luominen on sinänsä perusteltavissa oleva hanke. Sillä voidaan ajatella tuettavan ammattikorkeakoulujen mahdollisuuksia toteuttaa yhteiskunnallisia tehtäviään.

Hallituksen esityksen (s. 13) mukaan ammattikorkeakoulutoiminnan toteuttamisvaihtoehtoja voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta. Näitä ovat esimerkiksi rahoitusjärjestelmän muutos, aluevaikutus, korkeakoululaitoksen (yliopistot ja ammattikorkeakoulut) yhteistyömahdollisuudet, kyky reagoida ympäröivän yhteiskunnan muutoksiin, toiminnan läpinäkyvyys ja toiminnan vertailtavuus sekä valtakunnallinen koulutus- ja TKI-poliittinen ohjaus. Tässä alaluvussa selvitetään tarkemmin oikeushenkilöllisyyttä, tehokkuutta ja toiminnan laatua, oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta, autonomiaa, kansainvälistä vertailua, uusia rahoitusmahdollisuuksia ja omistuksen

507 Jääskinen & Rantanen 2007, 83, 86, 88.

508 Ks. liite 3. Sähköpostin ”Luettu”-ominaisuuden perusteella 17 valiokunnan jäsenestä tai varajäsenestä tai heidän avustajastaan kymmenen avasi ja mahdollisesti luki viestin samana päivänä, kolme muutaman päivän sisällä. Neljä edustajaa, kaksi valiokunnan varsinaista ja kaksi varajäsentä, ei avannut viestiä. Näistä toisen varsinaisen jäsenen puolue oli lähtenyt hallituksesta reilua kuukautta aikaisemmin, toisen puolue seuraavan syksyn alussa. On mahdollista, että siirtyminen politiikan vallassa-oppositiossa -koodiston toiselle puolella tuottaa puolueorganisaatiolle transitiovaiheen aikaisen anomaliatilan ja lamauttaa samalla edustajien aktiivisen lainsäädäntötyön. Sähköpostin avaamatta jättäminen ei kuitenkaan ole tästä näyttö, vaan korkeintaan heikko vihje.

| | |
|--|---|
| <p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • osakeyhtiö tunnettu Suomessa ja maailmalla • työelämän hallitseva • oikeushenkilöllisyys • muodollisesti itsenäinen taloudellinen ja juridinen yksikkö • nopea reagointi ympäristön ongelmiin • ylläpitäjistä monet olivat osakeyhtiöitä, nyt kaikki AMK:t • vertailtavuus | <p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • osakeyhtiö suhteellisen harvinainen korkeakoulutoimija maailmalla • <i>talousfunktion ja talouden koodiston korostuminen</i> • kahden yhteisön malli • erityislainsäädäntö vähentää ennustettavuutta • ei voitontuottamistarkoitusta – osakeyhtiölle tyypilliset intensiivit poissa käytöstä • korkeakoulu-yhteisön ja taloudellisen yhteisön välinen jännite |
| <p>Osakeyhtiö-AMK</p> | |
| <p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • omistuspohjan laajennettavuus • yliopistoyhteistyö myös omistajuutta hyödyntäen • rakenteellinen joustavuus, yritysjärjestelyt helppoja • joustava johtamismalli (ad hoc byrocracy) • oma henkilöstöpolitiikka, kannustintien käyttö • rahoitusinstrumenttien käyttö • sisäinen yrittäjyys • itsenäisten pedagogisten mallien käyttö • konkurssivaihtoehto rajaa omistajien taloudellisia | <p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none"> • duaalijärjestelmän purkaminen poliittiselle järjestelmälle helppoa • budjettirahoituksen ennustamattomuus • kilpailusääntelyn soveltaminen • voitontavoittelukiellon poistaminen • ulkomainen omistus - osa korkeakoulusektorista kansallisen päätöksenteon ulkopuolelle |

TAULUKKO 3. AMMATTIKORKEAKOULUN OSAKEYHTIÖMUOTOON LIITTYVÄT VAHVUUDET, MAHDOLLISUUDET, HEIKKOUDET JA UHAT.

muutosta, ammattikorkeakouluja ja yliopistoja, muovailtavuutta ja koulutustehtävää. Taulukossa 3 esitetyt käsitteet ja keskeiset huomiot on tekstissä korostettu.

Osakeyhtiömuoto ja oikeushenkilöllisyys

Osakeyhtiö on tunnettu ja tunnistettu yritysmuoto niin Suomessa kuin globaalistikin. Tämä tunnistettavuus ei ole yksiselitteisesti myönteistä julkisen palvelun tuottajalle. Osakeyhtiömuoto indikoi pyrkimystä voiton tuottamiseen, mikä on kuitenkin ammattikorkeakouluilta nimenomaisesti rajattu pois. Osakeyhtiömuodolla voidaan kuitenkin saavuttaa etuja järjestettäessä harjoittelua ja tehtäessä hankkeita yritysten kanssa. Yhtäläiset rakenteet helpottavat toisen organisaation päätöksenteon ja valtuuksien tunnistamista ja antavat perustan yhteiselle kielenkäytölle.

Esitetty oikeushenkilömuoto, osakeyhtiö, ei ole ainoa mahdollinen vaihtoehto ammattikorkeakoululle. Ammattikorkeakouluille on haluttu antaa **oikeushenkilöllisyys**, mikä merkitsee mm. kykyä saada oikeuksia ja tulla velvoitetuksi. Tämä olisi saavutettu myös tekemällä ammattikorkeakouluista yhdistyksiä, säätiöitä, osuuskuntia tai luomalla uudentyyppinen ammattikorkeakouluoikeushenkilö

julkisten yliopistolaitosten tapaan. Säätiövaihtoehtoa on valmisteluaineistossa jonkin verran pohdittu; esimerkiksi osuuskuntamallisesta ratkaisusta ei ole ilmeisesti edes keskusteltu.

Osakeyhtiömuotoa puolustaa ennen kaikkea se tosiseikka, että **ylläpitäjistä** – ei siis itse ammattikorkeakouluista – **suurin osa** on jo ollut **osakeyhtiöitä**. Voi ajatella, että osakeyhtiömuoto on ollut kuntapäätäjien ja valtioneuvoston lupapäätösehdoillaan suosima ja siten ikään kuin yhteiskunnallisen keskustelun ja päätöksen- teon tulos, joka kirjattiin lakiin yleiseksi, kaikkia ammattikorkeakouluja koskevaksi määräykseksi. Tosiasiassa näyttäisi kyse olleen ainakin osittain ajautumisesta, jolle on jälkikäteen etsitty ja esitetty rationaalisia perusteita. Osin taustalla on NPM:n vahvistama osakeyhtiöistyminen, ”corporate drift”, yritystoiminnasta siirrettyjen oppien ja osakeyhtiömuodon suosiminen julkisten palvelujen järjestämisessä.

Kaikki olemassa olevatkin yhtiöt jouduttiin muuttamaan uuden lain mukai- siksi. Erityisen iso, kaikkia koskeva muutos on ammattikorkeakoulun ja osakeyhtiön sulautuminen yhdeksi toimijaksi. Tämä toi mukanaan koko joukon muutoksia niin johdon tehtäviin, hallinnon ja hallituksen rakenteeseen, osakkaiden asemaan kuin käytännössä myös keskeiseksi nousseeseen rahoitusmalliin.

Useimpien erillisten oikeushenkilöiden, kuten juuri yhtiöiden, kohdalla avautuu **mahdollisuus konkurssiin**. Tämä on kuntaomistajien kannalta merkittävä tekijä näiden arvioidessa uudistuksen mahdollisia vaikutuksia. Konkurssimahdollisuus käy- tännössä rajaa osakkeenomistajien suoran taloudellisen riskin yhtiöön sijoitettuun pääomaan.⁵⁰⁹ Ammattikorkeakouluyhteisön ja ammattikorkeakoulun perustehtävän kannalta tämä on lähinnä uhka.

Osakeyhtiömuoto ei ratkaissut ammattikorkeakoulun sisäistä **taloudellisen yhteisön ja korkeakouluyhteisön** välistä jännitettä. Huolimatta pyrkimyksestä päästä osakeyhtiöittämisellä yhteen toimijaan on sisälle rakennettu erillinen ammat- tikorkeakouluyhteisö⁵¹⁰, johon esimerkiksi osakkeenomistajat – joita lain 5.2 §:ssä kutsutaan ”toimintaan osallistuviksi” – tai suurin osa hallituksen jäsenistä ei kuulu. On siis edelleen kaksi yhteisöä, osakeyhtiö ja ammattikorkeakoulu, ja on toimintaan osallistuvia ja jäseniä.

Lain 5.2 §:n yleishyödyllisyystarkennukset on otettu mukaan ennen kaikkea sinänsä tärkeitä verotussyistä. Ammattikorkeakouluyhtiön toiminnan **tarkoituk- sena ei** säännöksen mukaan **saa olla voiton tavoittelu**. Kun nämä oli kirjoitettu suoraan lakiin, saattoi hallitus syksyllä 2014 esittää lainmuutosta (220/2014), joka eduskunnan hyväksymänä vapautti ammattikorkeakoulut hakemasta erikseen yleis- hyödyllisyyteen perustuvaa verovapautta.

Osakeyhtiö alkaa rakenteensa mukaisesti kerätä toimintaansa turvaavaa ja johdon päätöksentekoa yksinkertaistavaa ja vastuuta pienentävää taloudellista

509 Yliopistojen konkurssikelpoisuudesta ks. Jääskinen & Rantanen 2007, 84.

510 Ammattikorkeakoululain 3 §: ”Ammattikorkeakouluyhteisöllä tarkoitetaan yhteisöä johon kuu- luvat ammattikorkeakoulun opettajat, muu henkilöstö ja tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevat opiskelijat.”

puskuria. Myös OKM on kehottanut ammattikorkeakouluja ”keräämään puffereita” eli tekemään voittoa ja siirtämään näitä varoja vapaaseen pääomaan. Nämä voittovarajat mahdollistavat aikanaan mm. investoinnit kiinteistöihin. Yhtenä vaarana on osakeyhtiöille tyypillinen imperiumien rakentaminen. Nämä varat ovat vastaavasti poissa kunkin varainkeruuvuoden opetuksesta ja opiskelijoilta.

Ammattikorkeakouluosakeyhtiö **ei** säännöksen mukaan **saa** jakaa osakkeenomistajalle osinkoa tai **tuottaa toimintaan osallistuville taloudellista etua**. Tämä tarkoittaa joko sitä, että ammattikorkeakouluosakeyhtiöyhteisöön kuuluviksi nimetyt opettajat ja muu henkilökunta tai opiskelijat eivät osallistu ammattikorkeakouluosakeyhtiön toimintaan, tai he eivät saa saada osallistumisestaan taloudellista etua. Joka tapauksessa osakeyhtiölle tyypillisten **taloudellisten intensiivien** ja sitouttamismenettelyjen, esimerkiksi optioiden, käyttö on rajoitettua.

Osakeyhtiö on hallituksen esityksessä esitetyillä perusteilla mahdollinen ratkaisu ammattikorkeakoulun hallintomalliksi. Samalla olisi kuitenkin voinut kokeilla myös muita mahdollisia ja korkeakouluopetuksen kannalta perusteltuja ratkaisuja, varsinkin jos niillä saavutettaisiin samalla kaikki osakeyhtiömuodon edut.

Tehokkuus ja toiminnan laatu

Osakeyhtiö on tehokas määrällisten tavoitteiden toteuttaja. Laki ei turvaa korkeakoulutukselle oleellisten laadullisten tavoitteiden toteutumista.

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa uudistettiin ammattikorkeakoulujen rahoitusta. Toisessa vaiheessa rahoitus siirrettiin käytännössä kokonaan valtiolle, joka rahoittaa suoraan ammattikorkeakouluja. Ylivoimaisesti tärkeimmiksi kriteereiksi nostettiin suoritettut tutkinnot ja opintopisteet – näiden perusteella myönnetään yhteensä 78 % rahoituksesta. Annetuilla mittareilla kaikki ammattikorkeakoulut kilpailevat samasta, valtion budjettiin varatusta määrärahasta. Erilaisista koulutus- ja muista lupauksista ja ohjelmista huolimatta tämä **budjettirahoitus** on osoittautunut vähintäänkin **vaikeasti ennustettavaksi**.

Ammattikorkeakoulun osakeyhtiöittämissä kiistaton etu on se, että **itsenäisenä toimijana** se pystyy paremmin **huolehtimaan taloutensa seuraamisesta** kuin esimerkiksi kunnan tai kuntaliiton ylläpitämänä. Talousvastuu korostuu, millä on sekä toivottuja että mahdollisesti yllättäviäkin seurauksia.

Osakeyhtiö on tehokas väline tuottamaan annetuilla mittareilla arvioitavia tuloksia. Vaikka tavallisen osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena olisi periaatteessa ja lain nojalla voiton tuottaminen, yhtiö pystyy tästä välittämättä keskittymään esimerkiksi liikevaihdon tai markkinaosuuden kasvattamiseen – mikäli juuri näitä mitataan ja näistä yhtiötä ja sen johtoa palkitaan. Vastaavasti ammattikorkeakouluosakeyhtiö pystyy **keskittymään mitattavien tutkintojen ja opintopisteiden tuottamiseen** tilanteessa, joissa nämä ovat rahoitusmallin keskeisiä mittareita. Tämä merkitsee samalla talousfunktion ja talouden koodiston korostumista.

Ammattikorkeakoulujen kilpailu budjettirahoista ja rahoituksessa käytetyt mittarit vievät sivuun ammattikorkeakoululle asetetuista opetus-, aluekehitys- ja tutkimustehtävistä. Opetuksen ja oppimisen laatua voidaan edellyttää ja jossain määrin

tarkkailla, mutta opetuksen ja oppimisprosessin laadun varmistaminen ja kannusteet laadun nostamiseksi ovat enimmäkseen avoimia kysymyksiä⁵¹¹.

Laadullisiakin tavoitteita asetetaan mm. ammattikorkeakoululain 42 §:n perusteella⁵¹² ja laatua ja laatujärjestelmiä arvioidaan ja tulokset julkaistaan 62 §:n perusteella. Valtioneuvosto myös hyväksyy vuosittain koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman. Niin kauan kun ammattikorkeakouluosakeyhtiön talouteen vaikuttavat mittarit ovat ennen kaikkea määrällisiä, nämä toimet jäävät toissijaisiksi.

Osakeyhtiö on tehokkaaksi, ellei ylivoimaiseksi osoittautunut taloudellinen toimija. Se tuottaa keskittyneesti sitä määrällisesti mitattavaa tulosta, jota se ohjataan taloudellisilla kannusteilla tuottamaan. Osakeyhtiö voi yleensä palkka- ja palkkiojärjestelmällä tukea sitä, että sille asetetut – määrälliset tai laadulliset – tavoitteet täyttyvät. Määrän lisäksi laatua tuottamaan pyrkivän opetusorganisaation osalta tarjottava ratkaisu – uusi rahoitusmalli yhdistettynä osakeyhtiömuotoon – on vielä keskeneräinen.

Taloudellisen tehokkuuden tavoittelu tuo myös kuntaomisteisessa koulutusalan osakeyhtiössä riskejä. Alaluvussa 4.7 selostettu aikuiskoulutuskeskus Adulta Oy:n tapaus on tästä esimerkki.

Oikeusvarmuus ja ennustettavuus

Uudessa ammattikorkeakoululaissa osakeyhtiömuotoa muovataan monella tavalla. Keskeisiä muutoksia, uusia pakottavia säännöksiä ovat yleishyödyllisyyttä määrittävät 5.2 §:n mukaiset rajaukset, rajoitukset osakkeenomistajien oikeuksiin mm. osakassopimuksiin 7 §:ssä, hallituksen jäsenten valintaa koskevat määräykset 17 §:ssä, päätösvallan siirron rajaukset 16.2 §:ssä ja 18.2 §:ssä, sinänsä hyvin perustellut hallintolain ja julkisuuslain noudattamisvelvollisuudet 21 §:ssä ja rikosoikeudellisen virkavastuun ulottaminen työntekijöihin ja johtoon 23 §:ssä.

Osakeyhtiötä koskeva oikeuskäytäntö tai oikeuskirjallisuus ei sellaisenaan tule sovellettavaksi, ei ainakaan ilman huolellista ja perehtynyttä, ammattikorkeakouluosakeyhtiön ominaislaadun ja erityissääntelyn huomioivaa punnintaa. Tämä merkitsee yhtenä osakeyhtiöittämisen perusteena käytetyn **oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden** merkittävää vähenemistä.

On perusteita väittää, että pakollisella, tiettyä erityistä tarkoitusta – kuten ammattikorkeakoulua – varten perustettavaa osakeyhtiötä ohjaavalla lainsäädännöllä, rahoituksella, verotusratkaisuilla, edellytetyillä yhtiöjärjestys- ja osakassopimussäännöksillä ja hyvän hallintotavan kirjauksilla luodaan itse asiassa uusi oikeushenkilötyyppi. Tähän palataan alaluvussa 6.3.

Samalla puretaan erityislain luonteen mukaisesti osakeyhtiötä koskevan yleislain reduktiota. Toimijoiden liikkuma-ala kapenee, minkä voisi olettaa lisäävän ennustettavuutta. Tosin hyvinkin yksityiskohtainen sääntely voi viedä ennakoimattomiin tilanteisiin ammattikorkeakoulun arjessa.

511 Ongelma tosin liittyy yleisemminkin kasvatustalouteen, sen tarkoituksellisuuteen ja aikautuvuuteen. Valpaskaan kasvattaja ei voi olla aivan varma, saavutettiin haluttu tarkoitus jo. Ks. Kantasalmi 2013, 217.

512 Laatuajattelusta ks. alaluku 5.1.3.

Ehkä olennaisin ero normaaliosakeyhtiöön on korkeakouluosakeyhtiön rahoitus. Se ei varsinaisesti myy mitään, ei tavaraa eikä palveluita, vaan saa rahoituksensa valtiolta tiettyjen ennalta määrättyjen kriteerien pohjalta. Kyse on eräänlaisista kvasi-markkinoista. Yhtiön tase muodostuu pitkälti valtion lahjoittamasta omaisuudesta ja aikaisempien vuosien valtionavuista käyttämättä jääneestä osuudesta, joka on kirjattu yhtiön vapaaseen omaan pääomaan. Kun otetaan vielä huomioon ammattikorkeakouluyhtiölle lain perusteella myönnettävät verohelpotukset, voidaan perustellusti puhua kvasiyhtiöstä.

Ammattikorkeakoulutoiminta edellyttää valtioneuvoston myöntämää toimilupaa. Myöntämisen yhtenä edellytyksenä on ehto, että ammattikorkeakouluosakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä tai osakassopimuksessa ei ole sellaisia määräenemmistö päätöksiä edellyttäviä ehtoja, jotka ”estävät ammattikorkeakoulujen rakenteellista kehittämistä”. Omistajakunnat eivät voi näin keskenään sopia, että jossakin kunnassa on ammattikorkeakoulun toimipiste. Tällainen sopimus on automaattisesti lupaehtojen vastainen osakassopimus. Näinkin on kavennettu ammattikorkeakouluosakeyhtiön oikeustaloustieteen mukaista mallisopimusluonnetta.

Käytännössä kuitenkin mikä tahansa osakkeenomistajien välinen ammattikorkeakoulua koskeva, mahdollisesti suullinenkin sopimus voi olla toimiluvan vastainen. Kyse voi olla vaikkapa sopimus äänestyskäyttäytymisestä yhtiökokouksessa, kun käsiteltävä asia voidaan tulkita jollain lailla rakenteeseen liittyväksi. Yhtiöjärjestyksen ja erityisesti osakassopimusten sisällön rajaaminen on esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon kannalta ja myös yksityisoikeudellisesti poikkeuksellinen menettely ja näin toteutettuna oikeusvarmuutta heikentävä.

Osakassopimuksen käytön rajausta näyttäisi olevan ristiriidassa kunnallislain (410/2015) 47.1 §:n kanssa. Siinä edellytetään, että kunnan omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Kolmannen momentin mukaan konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvien osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Lain 46.1 §:ssä todetaan, että omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toisen momentin mukaan nämä toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestyksensä määräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Ammattikorkeakouluosakeyhtiön osakassopimukseen ei saa ottaa sitovia ehtoja ammattikorkeakoulun rakenteesta, vaikka kuntalaki sellaista edellyttäisi.

Ammattikorkeakouluosakeyhtiön toiminnan tarkoituksena ei ole, normaaliosakeyhtiöstä poiketen, voiton tuottaminen osakkeenomistajalle. Ammattikorkeakoulun tehtävänä on ammattikorkeakoululain 4.1 §:n mukaan ”...antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen, taiteellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin ja tukea opiskelijan ammatillista kasvua.” Lisäksi tehtävänä on 4.2 §:n mukainen soveltava tutkimustoiminta, kehittäminen ja innovaatiotoiminta sekä taiteellinen toiminta.

Nämä ovat ne voiton tuottamisen sivuuttavat yhtiön edut, joita yhtiön johdon – hallituksen jäsenten ja rehtori-toimitusjohtajan – on osakeyhtiölain 1:8 §:n perusteella huolellisesti toimien edistettävä.

Johtohenkilön vahingonkorvausvelvollisuutta määrittävässä osakeyhtiölain 22:1.1:ssä todetaan, että hallituksen jäsenen ja toimitusjohtajan on korvattava vahinko, jonka hän on tehtävässään lain 1:8:ssa säädetyn huolellisuusvelvoitteen vastaisesti tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle. Tällaisen toiminnan arviointi ei voi ongelmitta perustua ns. normaaliosakeyhtiötä koskevaan oikeuskäytäntöön.⁵¹³

Osakeyhtiömuodon valitseminen ainoaksi hallintomuodoksi ammattikorkeakouluille ei tuota sitä oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta, jota ratkaisulla on haettu. Samalla hallituksen jäsenille ja ennen kaikkea rehtori-toimitusjohtajalle asettuu poikkeuksellisia osaamisvaatimuksia. Näistä nousevia ongelmia voidaan osittain ratkaista mm. järjestelmällisellä koulutuksella ja ammattikorkeakoulujen yhdessä kehittämällä, kunkin ammattikorkeakoulun itsenäisesti päättämällä hyvää hallintotapaa koskevilla säännöillä.

Oikeudellisen sääntelyn kohteena oleva yhteiskunta on muuttunut alaluvussa 2.3 kuvatulla tavalla. Eksogeeninen fragmentaatio, oikeusjärjestelmän monimutkaistuminen, näkyy tässä uuden tyyppisen oikeushenkilön syntymisenä. Poliittinen järjestelmä on tuottanut lainsäädännöllä uutta, ammattikorkeakouluosakeyhtiötä rakentavaa ja ohjaavaa sääntelyä. Tämä tutkimus on itsessään merkki endogeenisestä fragmentaatiosta, oikeustieteen sisäisestä eriytymisestä.⁵¹⁴ Ammattikorkeakouluosakeyhtiötä koskeva oikeuskäytäntö ja vastaava systematisoiva ja tulkintasuosituksia tarjoava lainoppi jäänee joka tapauksessa suomalaiseksi erikoisuudeksi.

Autonomia

Hallituksen esityksessä uudeksi ammattikorkeakoululaiksi (HE 26/2014 vp, s. 24) arvioitiin, että ammattikorkeakoulujen ohjauksen ongelmana on pidetty kuulumista kahteen eri ohjausjärjestelmään. Käytännössä tällä on tarkoitettu kunnallista ohjausta, joka on perustunut joko suoraan hallinnolliseen määräysvaltaan tai omistusohjaukseen ja valtionavun kulkemiseen kunnan kautta, ja valtion ohjausta, joka on perustunut rahoitukseen, tavoiteneuvotteluihin ja toimilupamenettelyyn.

Kahden ohjausjärjestelmän olemassaolo on tosiasiaa myös lisännyt ammattikorkeakoulujen toimintamahdollisuuksia. Sisäinen hallitus on voinut keskittyä ammattikorkeakoulun perustehtävien hoitamiseen samalla kun ns. strateginen hallitus on huolehtinut rakenteesta, hallinnosta ja resursseista.

Osakeyhtiöittäminen lisää ammattikorkeakoulujen itsenäisyyttä suhteessa omistajiinsa, jotka ovat pääasiassa kuntia. Tämä mahdollistaa erilaisia **joustavia johtamismalleja** ja lisää kykyä **vastata nopeasti toimintaympäristön vaatimuksiin**. Vastaavasti ammattikorkeakoulu-uudistus heikentää kuntien mahdollisuutta

513 Toisaalta lain 23 §:ssä todetaan: “Ammattikorkeakoulun henkilöstöön ja toimielimen jäsenen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).”

514 Ks. Jääskinen 2008, 196.

vaikuttaa ammattikorkeakouluihin ja lisää entisestään valtion, käytännössä opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus- ja ohjausvaltaa.

Osakkeenomistajille jää käytännössä lähinnä oikeus valita suurin osa hallituksen jäsenistä, samalla kun henkilöstö ja opiskelijat valitsevat kumpikin yhden hallituksen jäsenen. Ammattikorkeakoululain 17.1 §:llä osakkeenomistajien valintaoikeutta on ohjattu edellyttämällä jäseniltä työ- ja elinkeinoelämän käytännön kokemusta ja tuntemusta. Tällä lieenee tarkoitetun erityisesti toimiluvan mukaisen tehtävän tuntemusta – esimerkiksi sairaanhoitajia kouluttavan ammattikorkeakoulun hallitukseen tulisi valita jäsen, jolla on sairaanhoitoalan osaamista.

Kunnat pitävät ammattikorkeakoulujen ylläpitäjäosakeyhtiötä osana kuntakonsernia, mikäli konserniohjeistuksessa määritellyt ehdot täyttyvät. Uuden lain valmistelussa on kuitenkin lähdetty siitä, että ammattikorkeakouluosakeyhtiöt eivät ole velvollisia noudattamaan konserniohjeistusta. Ammattikorkeakoululain 20 §:ssä ilmaistulla tavalla ”toiminnan ja hallinnon järjestämisestä määrätään ammattikorkeakoulun johtosäännössä ja muissa vastaavissa ammattikorkeakoulun sisäisissä määräyksissä.” Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 33) asiaa vielä painotetaan: ”Ammattikorkeakoulutoiminnan sisäinen organisointi jäisi siten ammattikorkeakoulujen omaan päätösvaltaan.” Tämä tarkoittaa muun muassa **itsenäistä henkilöstöpolitiikkaa**. Säännöksen merkitys on tätäkin laajempi. Ammattikorkeakoulun hallitus ja rehtori-toimitusjohtaja eivät saa panna täytäntöön lainvastaisia päätöksiä, esimerkiksi osakkeenomistajan asettamaa velvollisuutta noudattaa kuntakonsernin ohjeistusta.

Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi 268/2014 vp todetaan nimenomaisesti, että kunnan konserniohjeet eivät oikeudellisesti suoraan sido tytäryhteisöjen toimielimiä; toisaalta tytäryhteisön hallitus tai muu toimivaltainen elin voi hyväksyä ohjeet yhteisöä sitoviksi (s. 175).

Haastattelujen perusteella osalla ammattikorkeakouluista näyttää olevan tiedossa lakia valmistelleen opetus- ja kulttuuriministeriön tulkinta, osa tulkitsi tilanteen jatkuvan entisenlaisena. Haastatteluista tai läpikäydystä aineistosta ei ilmennyt, että kuntapäätäjät olisivat erikseen arvioineet tämän muutoksen vaikutuksia. Joka tapauksessa voi sanoa, että uusi ammattikorkeakoululaki ja ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen ja näitä seurannut uusi kuntalaki omistajaohjaus- ja konserniohjesäännöksineen eivät poistaneet alaluvussa 2.8 kuvattua toisen asteen kollisiota, joka tutkimusaineistosta kiteytyi lakihämmennykseksi.

Osakeyhtiön hallituksen ja johdon tulee osakeyhtiölain 1:8:n mukaisesti huolellisesti ajaa yhtiön etua. Tämän kanssa ristiriidassa olevan, yksittäisen osakkeenomistajan, osakkeenomistajien enemmistön tai edes kaikkien osakkeenomistajien edun ajaminen on osakeyhtiölain vastaista ja voi johtaa korvausvelvollisuuteen, mikäli näin aiheutetaan yhtiölle vahinkoa. Ammattikorkeakoulun ja osakeyhtiön sulautuessa yhdeksi toimijaksi huolellisuusvelvollisuus tulee selkeäksi. Hallitus, toimitusjohtaja (tai hallituksen jäsen hallituksen kokouksessa) ei voi ajaa kuntaomistajan intressejä esimerkiksi tilavuokra-asioissa, jos se ei ole yhtiön edun mukaista. Näiden tulee kuitenkin

kuntalain 47.4 §:n 4-kohdan perusteella annetun ohjeen mukaisesti selvittää kunnan kanta asiassa. Jos hallitus, toimitusjohtaja tai hallituksen jäsen ei toimi kunnan kannan mukaisesti, kunnalla on ”mahdollisuus erikseen harkita siihen liittyvät mahdolliset jatkotoimenpiteet” (HE 268/2014 vp, s. 175–176).

Tieteen ja opetuksen itsenäisyys ovat arvokkaita tavoitteita. Osakeyhtiömuoto tuo aikaisempaa suurempaa **itsenäisyyttä** mutta myös haavoittuvuudeksi määriteltävissä olevaa **ohjattavuutta**. Tämä on selvää, jos verrataan osakeyhtiötä esimerkiksi yliopistojen säätiötyyppiseen oikeushenkilöllisyyteen. Suurin ero on kuitenkin se, että yliopistot luetellaan laissa, kun taas ammattikorkeakoulut ovat valtioneuvoston päätöksen varassa.⁵¹⁵

Lopputulosta voidaan perustella näiden kahden korkeakoulusektorin toimijoiden erilaisilla yhteiskunnallisilla tehtävillä. Käytännössä ammattikorkeakoulujen neuvotteluasema ja siten itsenäisyys opetus- ja kulttuuriministeriöön päin heikkenee entisestään. Samalla kunnalliseen päätöksentekoon perustuva, ammattikorkeakouluissakin usein hitaaksi ja byrokraattiseksi koettu mutta samalla moniääninen ja edustuksellinen vaikuttaminen muuttuu ministeriön yksiaänisemmäksi ohjaukseksi. Lakiehdotus puuttuu niin voimakkaasti kuntaomistajien mahdollisuuksiin käyttää valtaa ammattikorkeakouluissa, että kyseessä on jo rajankäyntiongelmia kunnallisen itsehallinnon kanssa. Galbraithilaisittain⁵¹⁶ voisi kärjistää, että kyseessä on teknostruktuuria palvelevan ammattikorkeakoulun ja valtion liitto, jossa ammattikorkeakoulun kunnalliset osakkeenomistajat sivuutetaan.

Yhteiskunnan toiminta on monimutkaista. Tavoitteiden, rahoituksen, toimintamallien ja seurannan yksinkertaistaminen ja yksipuolistaminen voi onnistuessaan tuottaa toivottuja tai ennakoituja tuloksia. On myös mahdollista, että virtaviivaistaminen pudottaa toiminnasta tärkeitä elementtejä, joita monimuotoisuus ja -äänisyys voisivat tuottaa.

Kansainvälinen vertailu

Hyvin toteutettu kansainvälinen vertailu olisi mahdollistanut päättäjille tilaisuuden miettiä osakeyhtiömuodon kansainvälistä tunnettuutta ja osakeyhtiöittämisestä avautuvia – toivottuja ja ei-toivottuja – polkuja.

Hallituksen esityksen mukaan ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen parantaa kansainvälistä vertailtavuutta. **Osakeyhtiö** on kiistatta **kansainvälisesti käytetyin, tunnetuin ja merkittävin taloudellisen toiminnan organisoitumismuoto**. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole maata, jossa ammatti- tai muut korkeakoulut olisivat kokonaan tai edes pääosin osakeyhtiöitä tai muuten yhtiömuotoisia.

515 Rehtori-toimitusjohtajan asema hallituksen valitsemana ja valtion rahoituksen käyttöä ohjaavana toimijana todennäköisesti kasvaa entisestään. Yleistoimivallan siirtokielto sementoi rehtorin valtuudet. Hallitus on monimutkaisessa rakenteessa epävarma ohjeistaan, valtuuksistaan ja vastuistaan, ja rehtori käyttää laajaa esitys- ja toimeenpanovaltaa. Osakeyhtiöissä tavallisista toimitusjohtajasopimuksista tulee myös ammattikorkeakoulujen rehtorien kasvavan itsenäisyyden viimekätisiä turvaajia. Toisaalta rehtorin mahdollisuus tasapainotella kuntaomistajan ja OKM:n välillä jonkin verran myös pienenee kuntien vaikutusvallan vähenemisen myötä.

516 Ks. alaluku 4.3.

Hallituksen esitykseen 26/2014 vp sisältyvä kansainvälinen vertailu on täsmälleen sama kuin hallituksen esityksessä 9/2013 vp. Organisoitumismuodon osalta siinä on tietoja vain Norjan osalta. Tämä on riittämätön tapa tehdä nykyaikaista, muuhun maailmaan suhteutuvaa ja sieltä kokemuksia hakevaa lainvalmistelutyötä.

Englannissa ammattikorkeakoulujärjestelmää vastaava polytechnics-verkosto perustettiin Suomeen verrattavalla tavalla vuonna 1965. Vuonna 1988 niistä tehtiin osakeyhtiöitä, ja vuonna 1992 ne joko muutettiin yliopistoiksi tai sulautettiin olemassa oleviin yliopistoihin.⁵¹⁷ Tällainen ja vastaavat kehitykset ovat osakeyhtiöittämisen jälkeen Suomessakin helpommin toteutettavissa.

Uudet rahoitusmahdollisuudet ja omistuksen muutos

Osakeyhtiömuoto tuo mukanaan **mahdollisuuksia lisärahoitukseen** ja **omistus-pohjan laajentamiseen**. Osakeyhtiö mahdollistaa pääomien keräämisen niin, että yksittäisen osakkeenomistajan vastuu on rajoitettu hänen sijoittamaansa pääomaan. Ammattikorkeakoulujen omaisuus muodostuu suurelta osin hallituksen esityksessäkin kuvatulla tavalla valtion niille siirtämästä kiinteistöomaisuudesta. Mukana on myös kunnallisten oppilaitosten ja yksityisten yhdistysten ja säätiöiden ammattikorkeakouluihin aikoinaan siirtämää omaisuutta.

Osakeyhtiö on kahden järjestelmän kytkentä. Se on oikeuden luomus; juuri osakkeenomistajan rajoitettu vastuu ja oikeushenkilöllisyys ovat osakeyhtiön oikeudellisia piirteitä. Toisaalta siinä on keskeisesti kysymys maksamisesta ja taloudellisesta riskistä. Riski siitä, maksaako asiakas, on tarkentunut riskiksi opetus- ja kulttuuriministeriön avustuksen jatkumisesta ja riittävydestä. Normaalisti tärkeimmät maksut, omistajan osinko ja ainakin osittain myös osakkeen arvonnoususta saatava myyntivoitto ja muut lailliset varojenjakokeinot on rajattu pois.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjille ja ammattikorkeakoulujen ylläpitäjille vuoden 1998 loppuun saakka luovutettujen kiinteistöjen ikuinen palautusvelvollisuus tilanteissa, joissa kiinteistöjä ei enää käytetä koulutustoimintaan, muutettiin vastaamaan myöhemmissä luovutuksissa käytettyä 30 vuoden palautusaikaa. Tämä aika lasketaan siitä hetkestä, jolloin valtio on luovuttanut kiinteistöt kunnalle tai kuntayhtymälle. Käytännössä viimeisetkin näiden sopimusten mukaiset palautusvelvollisuudet päättyvät näin vuoden 2028 lopussa. Kyse on yli miljardin euron omaisuuserästä. Tämä parantaa merkittävästi ammattikorkeakoulujen taloudellista asemaa mahdollistaen mm. näiden **kiinteistöjen käytön lainojen vakuutena** ja **muiden rahoitusjärjestelyjen**, esimerkiksi sale and lease back -tyyppisten ratkaisujen **elementteinä**.

Osakeyhtiöittäminen mahdollistaa myös **suunnatun osakeannin**. Näin voidaan saada toimintaan mukaan merkittäviä kumppaneita, esimerkiksi yliopistoja. Samalla voidaan parantaa ammattikorkeakoulujen taloudellisia toimintaedellytyksiä. Omistajarakenteen vahvistamista voitaisiin joissain tapauksissa edellyttääkin toimiluvan saamisen ehtona.

517 Ks. Pratt 1996. OECD:n edustajana Suomessakin korkeakouluja arvioinut John Pratt antaa perusteellisen kuvauksen prosessista.

Hallituksen esityksen perustelut on kirjoitettu niin, että syntyy vaikutelma kunnista ammattikorkeakoulujen lähes yksinomaisina omistajina. Tämä ei vastaa edes nykyistä tilannetta. Laki itsessään on ammattikorkeakouluosakeyhtiön omistuksen suhteen neutraali. Uusien omistajien joukkoa ei ole mitenkään rajoitettu edes kotimaisiin julkisiin tai yleishyödyllisiin yhteisöihin ja säätiöihin. Osakkeenomistajat voivat olla myös ulkomaisia yliopistoja tai muita koulutusorganisaatioita tai yksityisiä yrityksiä tai jopa yksityishenkilöitä.

Ammattikorkeakouluosakeyhtiön voitontavoittelukiello ja osingon ja muiden taloudellisten etujen jakokiellot, mutta mahdollisesti myös osakassopimuksia koskevat rajoitukset vähentävät sijoittajien halukkuutta sijoittaa yhtiöön ja tulla osakkeenomistajaksi. Nämä kiellot ovat ammattikorkeakoulun perustehtävien toteutumisen kannalta mielekkäitä rajoittaessaan talouden koodien ja ohjelmien merkitystä. On kuitenkin hyvin kuviteltavissa tilanne, jossa korkeakoulujen rahoitustilanteen heikentyessä paineet kieltojen purkamiseen kasvavat. Taustalla voisi olla myös EU-tasoiisiin poliittisiin päätöksiin tai esimerkiksi erilaisiin vapaakauppasopimuksiin perustuvat **uudet kilpailuoikeudelliset säännökset ja tulkinnat**.

Nämä voivat johtaa suomalaisen korkeakoulutuksen **avaamiseen taloudelliselle kilpailulle** ja voitontavoittelulle. Tämä puolestaan murtaisi suomalaisen koulutuksen vahvuuden: tasa-arvoisen, lähes kaikki kykyresurssit mukaan ottavan rakenteen. Samalla varsinkin ulkomainen omistus voisi siirtää merkittävän osan korkeakoulusektorista **kansallisen päätöksenteon ulkopuolelle**. Osakeyhtiömuotoisina ammattikorkeakoulut olisivat tähän muutokseen joka tapauksessa hallinnoltaan ja muilta ratkaisuiltaan valmiita.

Taloudellisen hyödyn saaminen ammattikorkeakouluomistuksesta ei ole mahdotonta. Osakkeet voi myydä tai vaikkapa käyttää vakuutena. Jo yksin osakkeiden matemaattinen arvo on erilaisten valtion omistussiirtojen ja voittovarojen kertymisen vuoksi ammattikorkeakouluissa useimmiten paljon sijoitettua pääomaa suurempi. Omaisuutta voi myös myydä tai käyttää vakuutena. Jos osakeyhtiö menettää ammattikorkeakoulustatuksen tai luopuu siitä, on kasvava osa omaisuudesta palautusvelvollisuuden ulkopuolella ja mahdollista myydä joko erikseen tai osana yhtiötä.

Ratkaistavaksi voi tulla kysymys, voivatko ammattikorkeakoululain säännökset koskea ”ikuisesti” sellaista osakeyhtiötä (tai sellaisen yhtiön varallisuutta), joka menettää ammattikorkeakoulutoimintaan oikeuttavan lupansa tai luopuu siitä. Ammattikorkeakoululain 5.2 §:n virkkeen mukaan ammattikorkeakouluosakeyhtiö ei saa jakaa osakkeenomistajilleen osinkoa. Toisen virkkeen perusteella se voi palauttaa varoja osakkeenomistajalle muuten kun osakeyhtiölain 13:1.1 1-kohdan mukaisesti (eli osinkoina tai muuten vapaan pääoman rahastosta) enintään osakkeenomistajan yhtiön omaan pääomaan sijoittamaan määrään asti. Saman momentin kolmannen virkkeen perusteella varojen palauttaminen 13:1.1:n mukaisesti vapaan oman pääoman rahastosta, osakepääomaa alentamalla tai omien osakkeiden hankkimisella tai lunastamisella on mahdollista vasta ammattikorkeakoulutoiminnan loppuessa. Viimeisen virkkeen mukaan varat on muutoin käytettävä lain 4 §:n mukaiseen ammattikorkeakoulun tarkoitukseen. Jos sanat ”palauttaa” ja ”muutoin” voivatkin olla monimerkityksisiä ja

osin epäselviä, hallituksen esitys 26/2014 vp tarkoittaa: palautettava määrä rajoittuisi tällöin, kuin myös yhtiötä purettaessa, sijoitettuun määrään (s. 27).

Jos osakeyhtiöllä ei ole enää ammattikorkeakoulustatusta, sitä tai sen varallisuutta voidaan käyttää 4 §:n väljän muotoilun perusteella käytännössä lähes kaikenlaiseen korkeakouluopetukseen. Tätä ei ole rajattu esimerkiksi ammattikorkeakouluihin tai edes Suomeen. Erityisesti ulkomainen ostaja voisi olla valmis maksamaan esimerkiksi kuntaosakkeenomistajaa houkuttavan hinnan osakkeista senkin jälkeen, kun yhtiöllä ei enää ole lupaa ammattikorkeakoulutoimintaan. Mikäli ammattikorkeakoulun yhtiöjärjestys olisi lain säännöstä tiukempi tai rajaavampi, voisi osakeyhtiölain OYL 5:27.2:n mukainen osakkeenomistajien määränenmistö, yleensä kaksi kolmasosaa annetuista äänistä ja kokouksessa edustetuista osakkeista, tämä kohdan yhtiöjärjestyksestä muuttua. Vaikka tämä tulkinta ei olisi ”lainsäätäjän tahdon” mukainen, se voisi lisätä ammattikorkeakoulujen mahdollisuutta käyttää erilaisia rahoitusinstrumentteja.

On myös epäselvää, kuinka pitkään varallisuus pysyy ja voi pysyä ”korvamerkittynä”. Entinen ammattikorkeakouluosakeyhtiö voi menettää oikeushenkilöidentiteettinsä esimerkiksi fuusiossa, jossa yhtiö sulautuu vastaanottavaan yhtiöön (OYL 15.2 1-kohdan mukainen absorptiosulautuminen) tai jossa vähintään kaksi yhtiötä sulautuu uuteen perustamaansa vastaanottavaan yhtiöön (OYL 15.2 2-kohdan mukainen kombinaatiosulautuminen). Molemmissa tapauksissa varallisuudet ”sekoittuvat” ja niiden alkuperäisen lähteen jäljittäminen voi olla mahdotonta. Tällaisessa tilanteessa vastaanottava yhtiö tai sen osakkeenomistajat voisivat myös pyrkiä vetoamaan perustuslain omaisuuden suojausäännökseen tai esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen jokaiselle luonnolliselle ja oikeushenkilölle takaamaan oikeuteen nauttia rauhassa omaisuudestaan.

Vertailtavuus

Tavoite saada **ammattikorkeakoulut keskenään vertailtavaksi** on uudistuksen keskeisiksi mainittuja perusteita. Tämä tarve nousee ennen kaikkea uudesta rahoitusmallista. Monen ylläpitäjän ja oikeushenkilön malli on mutkikas ja vaikeasti hahmotettava. Uusi ammattikorkeakoululaki edellyttää osakeyhtiön käyttöä; samalla purkautui ammattikorkeakoulu – ylläpitäjä -rakenne. Tämä vähentää tehokkaasti tunnistettua ja hankalaksi koettua kompleksisuutta; samalla se tuottaa uutta, oikeudellisen järjestelmän sisäistä monimutkaisuutta. Ammattikorkeakoululailla luotiin uusi omapiirteinen, osakeyhtiön kaltainen oikeushenkilö.

Valtioneuvosto voi ammattikorkeakoululain 54.2 §:ään sisältyvän valtuutuksen perusteella antaa tarkempia säännöksiä ammattikorkeakouluihin sovellettavista tuloslaskelma- ja tasekaavioista. Tämä uudistus ei olisi vaatinut nimenomaan osakeyhtiömuotoa, vaan samat velvoitteet ja tavoitteita ja taloudellista raportointia koskevat ohjeet olisi voitu antaa ainakin osuuskuntamuotoiselle ammattikorkeakoululle. Toisaalta osakeyhtiömuoto voiton tuottamiseen muovattuna kehikkona ei edistä arvioitavan laadun vertailtavuutta.

Ammattikorkeakoulut ja yliopistot

Ammattikorkeakoulujen rakenteiden yhdenmukaistaminen ja osakeyhtiömuotoon vieminen ja ennen kaikkea rahoitusmallin muutos todennäköisesti helpottavat ammattikorkeakoulujen ja **yliopistojen** yhteistyötä⁵¹⁸. Yliopistot ovat omistaneet jo ennen uutta ammattikorkeakoululakia erisuuruisia osuuksia ylläpitäjäyhtiöistä. Uudessa tilanteessa yliopistot ovat hankkineet lisää omistuksia. Tällä **omistus pohjaisella suhteella** on todennäköisesti myönteisiä vaikutuksia yhteydenpitoon ja yhteisiin hankkeisiin niin itse koulutuksessa kuin erilaisissa opiskelija- ja muissa palveluissakin.

Samalla ammattikorkeakoulujen osakeyhtiömuoto mahdollistaa mm. nopean siirtymisen nykyisestä korkeakoulujen **duaalimallista yhtenäiskorkeakoulumalliin** esimerkiksi Englannin tapaan. Tämä muutosmahdollisuus oli ikään kuin auki kirjoittamattomana optiona hallituksen esityksen takana. Yhteiskunnan tarpeiden muuttuessa ja opetus-, oppimis- ja tutkimusprosessien kehittämiseksi voi tämän mahdollisuuden rakentaminen osoittautua oikeaksi ratkaisuksi. Koulutukseen liittyvät muutokset vaativat Suomen hyväksi koetun käytännön mukaisesti perusteellista valmistelua ja kokeiluja.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry on ehdottanut seuraavaksi vaiheeksi siirtymistä yhteen korkeakoululakiin⁵¹⁹. Tässä vaiheessa tulisi joka tapauksessa useampimuotoisia korkeakouluja, osakeyhtiöitä, julkisoikeudellisia laitoksia ja säätiöitä, ellei samalla tehtäisi taas muitakin oikeushenkilöllisyyttä koskevia muutoksia. Yhtenä Arenen tavoitteena on todennäköisesti vahvistaa ammattikorkeakoulujen asemaa sillä, että ne lueteltaisiin laissa yliopistojen tapaan.

Perustuslain 123 §:n mukaan yliopistoista säädetään lailla. Eduskunta päättää yliopistolalla yliopistojen määrästä; lain 1.1 §:ssä luetellaan kaikki yliopistot. Mikäli siirrytään yhden korkeakoulumallin järjestelmään ja ammattikorkeakouluista tehdään yliopistoja tai ne liitetään tällaisiin, luovuttaisiin samalla todennäköisesti nykyisestä lupamenettelystä. Tämä vähentäisi nykyiseen lupakäytäntöön liittyvää valtionohjausta ja lisäksi koulutussektorin vakautta ja autonomiaa. Samalla tulisi kehittää rakenne, jolla yhteiskunnan työ- ja kehittämistarpeiden muutos vaikuttaisi mielekkäällä tavalla koulutusvastuisiin ja opetuksen sisältöön ja menetelmiin.

Muovautuvuus

Yksi keskeisistä syistä osakeyhtiömuodon menestykseen on osakeyhtiöiden helppo fuusioitavuus⁵²⁰. Tarpeen vaatiessa tämäkin mahdollisuus avautuu käytettäväksi – samoin myös eriytymisiä ja yhdistymisiä sisältävä, esimerkiksi koulutusvastuiden

518 Yliopistolakia valmistelleet selvitysmiehet näkivät silloisen ammattikorkeakoulujen ylläpitäjämallin mahdollisuutena yhteistyölle – mikäli se olisi valittu yliopistoillekin: ”Malliin sisältyvät mahdollisuudet liittyvät siihen, että sen avulla voidaan luoda ratkaisuja, joissa yksi ylläpitäjätaho ylläpitää useampaa yliopistoa ja/tai ammattikorkeakoulua. Näin ollen korkeakoulujärjestelmän rakenteellinen kehittäminen voi olla helpompaa ja voidaan esimerkiksi toteuttaa malleja, joissa saman alueen yliopistoja ja ammattikorkeakouluja ylläpidetään saman katto-organisaation alaisuudessa.” Jääskinen & Rantanen 2007, 86.

519 Arene 5.3.2014.

520 Ks. Wahlroos 2012, 98 ja Hadden 1972, 341–343.

mukainen **uudelleenorganisointi**. Koulutusalan osakeyhtiöt voivat suhteellisen helposti yhdistää esimerkiksi hallintojaan tai muita toimintojaan joko keskenään tai yliopistojen kanssa. Toimintoja voidaan myös ulkoistaa.

Osakeyhtiö voi myös perustaa tytäryhtiön tai olla osakkeenomistajana tai muuten osakkaana toisissa yhtiöissä. Tytäryhtiöön voisi luontevasti siirtää sellaisen vähäistä merkittävämmän liiketoiminnan, joka ei suoraan tue ammattikorkeakoulun perustehtävää ja johon arvonlisäveron palautusta ja tuloverovapautusta ei sovellettaisi. Tästä voi kuitenkin syntyä kilpailuneutraliteettiongelmia, mikäli ammattikorkeakoulun tuettuja resursseja käytetään kilpailuilla markkinoilla.

Yksi osakeyhtiöittämissä välillisesti mahdollistamista kehityssuunnista on siirtyminen ammattikorkeakoulutasoisessa opetuksessa tilaaja-tuottaja -malliin. Opetuksen osalta mallia on jo kokeiltu työvoimapoliittisessa ammattikoulutuksessa.

Osakeyhtiö on **joustava** toimija. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että oikeus valittaa osakeyhtiön päätöksistä on rajattua verrattuna kunnallisen elimen päätöksiin.⁵²¹ Osakeyhtiö on myös helposti **edelleen kehitettävissä, muutettavissa, yhdistettävissä, pilkottavissa oleva oikeudellinen rakenne**. Lisäksi sen muuttaminen toiseksi oikeushenkilöksi tai lakkauttaminen kokonaan on tarpeen vaatiessa melko ongelmatonta. Näin osakeyhtiöittäminen avaa harkiten käytettynä mahdollisuudet myös omaperäisiin, suomalaisen yhteiskunnan tarpeita ja opiskelijoiden osaamista ja koulutuksen mukaista työllistymistä palveleviin ratkaisuihin. Väärin käytettynä kyse on jatkuvasta organisaatiomuutoksesta, joka ei anna mahdollisuutta ammattikorkeakoulun perustehtävien hoitamiseen.

Osakeyhtiöittäminen mahdollistaa nopeat koulutuskentän muutokset ja erilaiset kokeilut. Samalla koulutus edellyttää vaali- ja valtuustokaudet ylittävää pitkäjänteisyyttä.

Koulutustehtävä

OECD:n raportissa vuodelta 2003 ehdotettiin toisaalta, että ammattikorkeakouluista tehtäisiin itsenäisiä oikeushenkilöitä. Toisaalta pidettiin tärkeänä, että ammattikorkeakoululla säilyisi kaksi hallitusta: strategiasta päättävä ja opetuksesta päättävä.⁵²² Ammattikorkeakoululain mukaisessa mallissa on lakisääteisesti vain yksi, käytännössä strateginen hallitus. Opetus- ja kehitystehtävien johtaminen jää käytännössä alemmalle tasolle, ammattikorkeakoulun johtosäännöillä perustettaville yleensä rehtorin tai vararehtorin johtamille elimille.

Itsenäisellä oikeushenkilöllä on kunnallista elintä suurempi mahdollisuus **oman, erityisesti ammattikorkeakoulujen tehtävää tukevan pedagogisen toimintamallin** toteuttamiseen. Tämän mahdollisuuden realisoituminen voi jäädä taloudellisten realiteettien tai tarkemmin talouden koodiston varjoon.

Sekä yliopisto- että ammattikorkeakoulu-uudistuksessa oli yhteisenä piirteenä se, että niissä menttiin talouskoodin korostamisessa ja osakeyhtiöittämisessä niin pitkälle kuin poliittinen tilanne mahdollisti ja perustuslaki salli. Tämä on mahdollisuus

521 Kohtamäki 2009, 199.

522 Polytechnic Education in Finland. Reviews of National Policies for Education. OECD 2003, 180.

sisäiselle yrittäjyydelle, jonka voisi toiveikkaasti tulkita sitoutuneeksi ja aloitteelliseksi suhtautumiseksi opettamiseen ja oppimiseen. Omien taloudellisten etujen hankkimiseen perustuvana henkilötasolle menevänä erillistavoitteiden asettamisena sisäinen yrittäjyys ei tue ammattikorkeakoulun perustehtävää.

Yliopistoille rakennettiin oikeudellista autonomiaa irrottamalla ne valtiosta; samalla ennen kaikkea elinkeinoelämän vaikutus voimistui selkeästi. Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen etäännyttää niitä aikaisemmasta kuntayhteydestä ja tuo ne entistä vahvemmin valtion, opetus- ja kulttuuriministeriön ohjaukseen.

6.3 Yksikään ammattikorkeakoulu ei ole osakeyhtiö

Yhtiön ja osakkeenomistajien edun samastaminen luvussa 4.4.3 kuvatulla tavalla on ammattikorkeakouluosakeyhtiössä vielä ongelmallisempaa kuin kilpailuilla markkinoilla toimivassa yksityisessä osakeyhtiössä. Lisäksi mukaan tulee uudenlaisia relaatioita. Opiskelijat eivät ole tämän ammattikorkeakouluyhtiön asiakkaita. Asiasta on hallituksen esityksen perusteluissa (HE 26/2014 vp, s. 36) myös nimenomainen maininta: ”Opiskelijoiden ei ole katsottu olevan ammattikorkeakoulun asiakkaita vaan ammattikorkeakouluyhteisön jäseniä muodostamansa opiskelijakunnan kautta.” Heillä on myös mm. oikeus valita edustajansa yhtiön hallitukseen. Lisäksi laissa on lukuisia muita opiskelijoiden asemaa määritteleviä säännöksiä mm. opiskeluoikeudesta ja oikeudesta turvalliseen opiskeluympäristöön jne.

Päämies-agenttiteorian kannalta ovat merkittäviä ammattikorkeakoululain 14.3 §:n ja 16.4 § mukaiset päätösvallan siirtokiellot. Erityisesti toimitusjohtajan yleistöimivallan sementtoiminen tekee rehtori-toimitusjohtajasta normaaliosakeyhtiönkin toimitusjohtajaa vahvemman vallankäyttäjän. Lisäksi hallituksen toimintaa voi rajoittaa sen jäsenten jatkuva huoli taloudellisesta vastuusta ja epäilysväisyydestä ratkaista oikein erilaisia oikeudellisia ja taloudellisia kollisiotilanteita. Myös henkilökunnan hallitukseen valitsemien jäsenten kaksoisrooli ilman työsopimuslain luottamusmieheille ja luottamusvaltuutetuille tarjoamaa irtisanomissuojaa voi vaikuttaa tai sillä voidaan pyrkiä vaikuttamaan tämän hallituksen jäsenen toimintaan.

Lyhyt hallituksen jäsenten perehdytys ja ajoittaiset koulutukset tuskin poistavat tätä, vaan voivat päinvastoin vahvistaa hakeutumista turvalliseen konformismiin. Ammattikorkeakoulussa tai esimerkiksi yritystoiminnassa kokemusta hankkinut rehtori pystyy ohjaamaan hallitusta – vaikka ohjaussuhteen tulisi olla toisensuuntainen.

Toinen, vielä erikoisempi relaatio on ammattikorkeakouluosakeyhtiön ja toimintaa rahoittavan valtion suhde. Rahoitusmekanismi, toimilupajärjestelmä, seuranta- ja raportointijärjestelmät sekä laadunarviointirakenteet antavat valtiolle, käytännössä opetus- ja kulttuuriministeriölle, poikkeukselliset mahdollisuudet osakeyhtiön ja sen johdon toiminnan valvomiseen ja arviointiin. Mekanismit ovat niin tehokkaita, että sellaisia ei esimerkiksi lainanantajalle tai muulle rahoittajille pystyttäisi helposti luomaan kovenanteilla tai muilla sopimusjärjestelyillä. Sen sijaan osakkeenomistajien valtaa ja ohjausmahdollisuuksia on merkittävästi, ellei ratkaisevasti supistettu. Onkin mahdollista kysyä, onko valtio toiminnan ensisijaisena rahoittajana astunut tässä

relaatiossa osakkeenomistajan sijaan⁵²³. Näin ammattikorkeakoulut olisivat muuttuneet muodollisesta omistusrakenteestaan huolimatta eräänlaisiksi valtionyhtiöiksi.

On perusteita väittää, että ammattikorkeakoululainsäädännöllä on luotu uusi, itsenäinen oikeushenkilötyyppi. Redusoimalla monimuotoista, mm. ylläpitorakenteeltaan kirjavaa ammattikorkeakoulukenttää osakeyhtiömuottiin on rakennettu oikeuden sisäistä monimutkaisuutta. Oikeuden keskeinen funktio, perusteltujen odotusten luominen, olisi dispositiivisuutta korostavaan osakeyhtiölakiin nojaavan ammattikorkeakoulun osalta heikkoa. Tätä on pyritty korjaamaan vaihtoehtoisia ratkaisuja rajaavalla, lähes kasuistisella lainsäädännöllä.

Uuden oikeushenkilötyypin syntymisellä on vaikutuksia, joilla on muutakin kuin akateemista merkitystä. Esimerkiksi tuomioistuinten tavallisia osakeyhtiöitä koskeva ratkaisukäytäntö ei sellaisenaan sovellu ammattikorkeakouluosakeyhtiöön. Osakeyhtiötä koskeva kirjallisuus ja tulkintasuosituksukset eivät sellaisenaan ole käytettävissä. Osakkeenomistajien osakassopimuksen tekemistä, päättäväisyyden siirtoa ja hallituksen jäsenten valintaa koskevat rajoitukset ovat osakkeenomistajien oikeuksien merkittävää supistamista. Ennen kaikkea sitä merkitsee nytkin uudistusprosessissa voimakkaasti käytetty toimilupamenettely ja rahoituksen siirtäminen suoraan valtion ja ammattikorkeakoulun väliseksi.

Ammattikorkeakouluosakeyhtiöt ovat eräänlaisia mutaatioita, ei-oikein-osakeyhtiöitä, joita varten tarvitaan uusia tulkintavälineitä ja -käytäntöjä. Ennen kuin sellaisia on olemassa, on hyvä avata käyttöön koko oikeushenkilöitä, niin erilaisia yhteisöjä, säätiöitä kuin erityisesti yliopistoja koskeva tulkinta-arsenaali. Ammattikorkeakouluoikeushenkilön kutsuminen osakeyhtiöksi on omiaan johtamaan harhaan niin päättäjiä, sidosryhmien edustajia kuin organisaatioissa toimiviakin. Tarkemmat rajankäynnit ja tulkinnat saadaan vasta oikeuskäytännöstä – mikä ei julkisen palvelun rakentamisen kannalta voi olla tarkoituksenmukaista.

6.4 Osuuskunta-ammattikorkeakoulu

Vuoden 2014 alussa, kolme kuukautta ennen hallituksen esitystä uudeksi ammattikorkeakoululaiksi, tuli voimaan uusi osuuskuntalaki (421/2013). Laki noudattaa osakeyhtiölain jäsentelyä, rakennetta ja sanastoa. Uuden lain mukainen osuuskunta on virtaviivainen, selkeä, yksinkertainen ja joustava – juuri sellainen mitä ammattikorkeakoulun oikeushenkilömuodolta haettiin. Lisäksi osuuskunnan rakenteen, rahoitusinstrumenttien ja muiden toimintojen tunnistettavuus ja käytettävyys lisääntyivät. Hallituksen esityksessä 185/2012 vp (s. 17) uutta osuuskuntalakia perusteltiin mm. uusien osuuskuntien toiminta- ja rahoitusmallien tarpeellisuudella tilanteessa, jossa julkisten palvelujen tuotantoa on tehostettava.

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen esiselvitys- ja valmisteluvaiheessa ei ilmeisesti missään vaiheessa tuotu esiin osuuskuntaa vaihtoehtona, vaikka aineistossa oli joukko mainintoja itsenäisestä oikeushenkilöstä ja yhtiöittämisestä. Näin ei myöskään ole mahdollista tunnistaa ja kerätä selvitys- ja valmisteluaineistosta osuuskuntamuotoiseen ammattikorkeakouluun kohdistuneita odotuksia (tai pelkoja). Sen sijaan on

523 Ks. tästä kysymyksenasettelusta Lautjärvi 2014.

mahdollista arvioida osakeyhtiöön kohdistuneita odotuksia ja arvioida, olisiko osuuskuntaratkaisu voinut täyttää ne.

Tässäkin tarkastelussa osa on osuuskunnan todellisia vahvuuksia, osa yhtiöittämisen myötä syntyviä mahdollisuuksia. Ammattikorkeakoulun perustehtävän, koulutuksen ja siihen liittyvän kehittämistoiminnan kannalta jotkin osuuskunnan ominaisuudet voivat tässäkin olla heikkouksia tai jopa uhkia. Taulukkoon 4 on kerätty keskeisiä osuuskuntamuotoisen ammattikorkeakoulun vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia.

Osuuskunta täyttäisi kaikki nyt osakeyhtiömuodolla haettavat keskeiset edut:

- Se on **erillinen oikeushenkilö** ja samalla **itsenäinen taloudellinen ja juridinen yksikkö**.
- Se on yksinkertainen, joustava ja erityisesti uuden osuuskuntalain tultua voimaan selkeä ratkaisu.
- Sen avulla voidaan toteuttaa samat rahoitus- ja rakenneratkaisut kuin osakeyhtiössäkin.
- Se on kansainvälisesti tunnettu organisointumuoto.
- Siihen voidaan soveltaa **samoja vertailukriteerejä** ja modifioituja tuloslaskelma- ja tasekaavoja kuin osakeyhtiöihin.

Osuuskuntatoiminnan perinteet ovat Suomessa pitkät ja toiminta on ollut monessa mielessä **menestyksestä**. Osuuskunta on paljon käytetty ratkaisu niin suurimuotoiseen kuin pienempäänkin yritystoimintaan ja **jäsenyyksiä** on huomattavan **paljon**.

Kuten alaluvussa 4.8 kerrottiin, on osuuskunta International Cooperative Alliancen ICA mukaan itsenäinen yhteenliittymä, johon henkilöt ovat liittyneet vapaaehtoisesti toteuttaakseen yhteisiä taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeitaan ja tavoitteitaan yhteisesti omistetun ja demokraattisesti ohjatun yrityksen avulla⁵²⁴. Ammattikorkeakoulun tehtävät on kerrottu ammattikorkeakoululain 4 §:ssä. Taulukossa 5 on rinnakkain ammattikorkeakoululaista ja sitä koskevasta hallituksen esityksestä 26/2014 vp tunnistettuja ammattikorkeakoulua määritteleviä keskeisiä piirteitä ja osuuskuntalain 241/2013 ja ICA:n kannanoton⁵²⁵ mukaisia osuuskunnan piirteitä. Ammattikorkeakoulun osalta on poistettu suorat viittaukset osakeyhtiöön.

Osuuskunnassa residuaalioikeuden omistajia ovat jäsenet, osakeyhtiössä osakkeenomistajat. Osuuskunnassa ei ole lähtökohtaisesti mahdollista siirtää jäsenyyttä. Osuuskunnan jäsenyyttä haetaan osuuskuntalain 3:1.1:n mukaan yleensä osuuskunnan hallitukselta. Osuuskunnan jäsenmäärä on suoraan lain 1:4.1:n perusteella vaihtuva. Osakeyhtiön osakkeita (ja tämän myötä osakkeenomistajuuden) voi OYL:n 1.4:n mukaisesti rajoituksitta luovuttaa ja hankkia. Osakeyhtiössä uusien osakkeiden antaminen perustuu yhtiökokouksen päätökseen. Vaikka näistä periaatteista voidaan yhtiöjärjestyksessä osin sopia toisinkin, tekevät nämä erot yhtiömuodoista periaatteellisesti erilaisia.

524 ICA Bylaws, updated 2013.

525 ICA: Co-operative identity, values & principles.

| | |
|---|---|
| <p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • osuuskuntamuoto Suomessa tunnettu, paljon jäsenyyksiä • oikeushenkilöllisyys • itsenäinen taloudellinen ja juridinen yksikkö • nopea reagointi ympäristön ongelmiin • korostunut sisäinen yrittäjyys • sisäinen laadunvalvonta | <p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • osuuskunta poikkeuksellinen julkisen sektorin toimija Suomessa • erityislainsäädäntö vähentää ennustettavuutta • nykyisten AMK-omistajien omistuksen siirtyminen tai liudentuminen • pääomittaminen • vertailtavuuden säilyttämiseksi uutta ohjeistusta |
| <p>Osuuskunta-AMK</p> | |
| <p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>koulutusfunktion ja koulutuksen koodiston korostuminen</i> • korkeakoulutoimijoiden (omistajien) ja korkeakoulu-yhteisön täydellinen tai osittainen yhteneminen • korkeakoulu-yhteisön päättämä ja hoitava hallinto • itsenäisten, uusien pedagogisten mallien käyttö • korkeakoulu-yhteisön sitoutuminen • rahoitusinstrumenttien käyttö • oma henkilöstöpolitiikka, kannustinten käyttö • joustava johtamismalli (ad hoc byrocracy) • jäsenmaksun käyttö rahoituksessa ja koulutustavoitteissa • alumnien hyödyntäminen • yliopistoyhteistyö jäsenyyttä tai osakeomistusta hyödyntäen | <p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none"> • jäsenmaksuista lukukausimaksun kaltaisia – koulutus maksulliseksi • budjettirahoituksen ennustamattomuus • etääntyminen julkisesta sektorista, mikä voi vaikuttaa valtion intressiin rahoittajana • kilpailusääntelyn soveltaminen • talousfunktion korostuminen |

TAULUKKO 4. AMMATTIKORKEAKOULUN OSUUSKUNTAMUOTOON LIITTYVÄT VAHVUUDET, MAHDOLLISUUDET, HEIKKOUEDET JA UHAT.

Sosiaalinen innovaatio voidaan määritellä niin, että se täyttää yhteiskunnallisen tarpeen paremmin kuin olemassa olevat ratkaisut ja samanaikaisesti johtaa uusiin tai kehittyneempiin yhteisöllisiin suhteisiin ja tehokkaampiin tapoihin käyttää resursseja⁵²⁶.

Vakiintuneessa oikeushenkilöjaottelussa osakeyhtiötä pidetään esimerkiksi yhdistysten ja osuuskuntien tapaan yhteisöinä erotuksena säätiöistä, jotka ovat varallisuusmassoja. Ammattikorkeakoululain mukaan ammattikorkeakoulu-yhteisöön kuuluvat opettajat, muu henkilöstö ja tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevat opiskelijat. Tällä määrittelyllä on hallituksen esityksen 26/2014 vp mukaan merkitystä hallituksen kokoonpanon kannalta ja se palvelee myös toiminnan organisointia ammattikorkeakoulujen johtosäännöillä. Nämä **kaksi yhteisöä** on mahdollista saada **yhteneviksi**.

526 Ks. Davies 2015, 4.

Autenttinen oppiminen edellyttää sitä, että **oppija on subjekti ja oppimisprosessin omistaja**. Tämä on merkittävä ja yleisesti tunnustettu pedagoginen näkemys.⁵²⁷ Ammattikorkeakouluissa on menestyksellisesti kehitetty erilaisia osallistavia ja autenttisuutta korostavia oppimismenetelmiä ja ympäristöjä⁵²⁸. Näihin voidaan lukea myös perinteinen työharjoittelu. Monet uusista oppimismenetelmistä on kehitetty opiskelijoiden kanssa tai jopa näiden aloitteesta. Itse rakenteen, ammattikorkeakoulun omistajat ovat näissäkin ratkaisuissa kuitenkin olleet toisaalla.

Kahdessa haastattelussakin (alaluku 5.3) esiin tulleen ajatuksen mukaisesti ammattikorkeakoulu voisi olla osuuskunta, jossa opiskelijat ja henkilökunta ovat jäseniä.⁵²⁹ Myös Tutkija esitti, että luonnollinen henkilö voisi olla omistajan roolissa julkisyhteisöä aktiivisempi. Parlamentaarikko totesi, että opiskelijoiden ja opettajien ammattikorkeakoulu vahvistaisi yhteisöllisyyttä ja omistajuuteen liittyvää identiteettiä (alaluku 5.4.5). Näihin liittyisi myös **korkeakouluyhteisön päättämä ja hoitama hallinto**. Hallinto voitaisiin alistaa palvelemaan ammattikorkeakoulun keskeisiä tavoitteita. Näin voitaisiin myös turva nopea **reagointi toimintaympäristön muutoksiin**.

Osuuskuntalain 1:5:n mukaan osuuskunnan toiminnan tarkoituksena on jäsen-ten taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tarjoamia palveluita. Opiskelijoiden osalta hahmotellun osuuskunnan tarkoitus toteutuisi: koulutuspalvelu, jonka ammattikorkeakouluosuuskunta tarjoaa, tukee opiskelijan taloudenpitoa tuottamalla palkkatyössä tai elinkeinon harjoittamisessa vaadittavaa osaamista. Näin palvelu ei tuota opiskelijalle välitöntä taloudellista hyötyä, mutta tällaista ei osuuskuntalaki edellytäkään. Muulle henkilökunnalle osuuskunta tarjoaa mahdollisuuden ammattiosaamisen hyödyntämiseen ja yleensäkin työntekoon siitä tulevine palkka- ja muine etuineen.

Lisäksi osuuskuntalain 1:5:n viimeisen lauseen mukaan toiminnan tarkoituksesta voi säännöissä määrätä toisin. Näin pohdinta koulutuspalvelujen tuottamisen taloudellisista hyödyistä opiskelijajäsenille tai ammattitaitoa vastaavan työn tarjoamisen merkityksestä henkilöstöjäsenille on ennen kaikkea osuuskuntamuodon sopivuutta koskevaa arviointia. Perustamisen ja rekisteröinnin estettä eri vastausvaihtoehdot eivät tuo.

Opiskelija hakisi osuuskunnan jäseneksi samalla, kun hän pyrkii ammattikorkeakouluun. Osuuskunnan säännöissä voidaan määrätä jäsenyyden edellytyksistä tai oikeudesta päästä jäseneksi (osuuskuntalaki 3:1.2), jäsenyyden alkamisesta (3:1.3) ja muun muassa eroamistavasta (3:2.1). Jäsenyys päättyisi, kun opiskelija valmistuu;

527 Ks. esim. Lombardi 2007.

528 Esimerkkinä Laurea-ammattikorkeakoulun LbD-malli; ks. Learning by Developing Action Model 2014.

529 Turun ammattikorkeakoulun oppilaskunnassa toimineet opiskelijat Sanni Rantanen ja Kimmo Hollmén kirjoittivat vuoden 2011 alussa samansuuntaisen bloggauksen. Siinä he pohtivat osuuskuntamallin sopivuutta ammattikorkeakoululle. Heidän ideansa oli, että osuuskunnassa olisi jäseninä henkilökuntaa, opiskelijoita ja alumneja. Jäsenyys ja omistajuus merkitsisivät sitoutumista opiskeluun ja työtehtäviin. "Osuuskuntamallissa jokainen opiskelija voisi tuntea olevansa entistä tiiviimpi osa korkeakouluyhteisöä..." Hollmén & Rantanen 2011.

| AMMATTIKORKEAKOULU | OSUUSKUNTA |
|---|--|
| Oikeushenkilö AKKL 5.1 § | Oikeushenkilö OSKL 2.1 § |
| AMK-yhteisöön kuuluvat AMK:n opettajat, muu henkilöstö ja tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevat opiskelijat AMKL 3 § | Vapaaehtoinen ja avoin jäsenyys ICA, periaate 1 |
| Opetuksen ja tutkimuksen vapaus AMKL 9.1 § | Itsenäisyys ja riippumattomuus (myös rahoittajista) ICA, periaate 4 |
| Antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen, taiteellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin ja tukee opiskelijan ammatillista kasvua AMKL 4.1 §. | Koulutus, oppiminen ja tiedottaminen ICA, periaate 5 |
| Harjoittaa opetusta palvelevaa sekä työelämää ja aluekehitystä edistävää ja alueen elinkeinorakennetta uudistavaa soveltavaa tutkimustoimintaa, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa sekä taiteellista toimintaa AMKL 4.2 § | Vastuu yhteisöstä ICA, periaate 7 |
| Toiminnan tarkoituksena ei voiton tavoittelu; ei osingonjakoa omistajalle tai taloudellista etua omistajalle tai muulle toimintaan osallistuvalla, vaan varat on käytettävä AMK:n tehtävien mukaiseen tarkoitukseen AMKL 5.2 §. | Toiminnan tarkoituksena on jäsenten taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan palveluita; mahdollisuus määrätä toisin AMKL 5 § |
| Hallituksessa kaksi jäsentä AMK-yhteisöstä, joista toinen kuuluu henkilöstöön ja toinen opiskelijoihin AMKL 5.2 § | Jäsenillä yhtäläiset oikeudet OSKL 7 § Demokraattisesti hallintoitu ICA, periaate 2 |

TAULUKKO 5. AMMATTIKORKEAKOULUN JA OSUUSKUNNAN VERTAILUA.

esimerkiksi opiskelijan tekemä valmistusilmoitus voisi olla samalla eroilmoitus. Olisi myös mahdollista rakentaa erillinen vapaaehtoinen **alumnijäsenyys**, jolloin korkeakoulusta työelämään siirtyneisiin jäisi luonteva yhteys. Alumnijäsenet olisivat arvokas resurssi korkeakouluun kehittämisessä ja työelämäyhteyksissä. Ammattikorkeakoulun henkilöstöön kuuluva, esimerkiksi opettaja, tulisi puolestaan ammattikorkeakoulun jäseneksi työsuhteen alkaessa ja jäsenyys päättyisi työsuhteen päättyessä.

Rahoitusvastuu säilyisi edelleen valtiolla. Suomalaisen korkeakouluopetuksen rahoituksen kriisiytyessä osuuskunnan osuusmaksu olisi lukukausimaksua **sitouttavampi tapa** kerätä ammattikorkeakoulun toiminnalle välttämättömiä resursseja. Osuusmaksut olisivat kohtuullisinakin merkittävä rahoituserä; niillä voitaisiin esimerkiksi korvata ammattikorkeakoululakia säädettäessä kaatunut oppilaskunnan automaattijäsenyyteen perustunut terveydenhoitomaksu.

Osuusmaksu palautettaisiin jäsenyyden päättyessä⁵³⁰. Tämä jo osaltaan **kanustaisi tehostamaan opiskelua** – nopeille valmistujille voitaisiin luvata lisäpalautus osuuskunnan taloudellisen tilanteen salliessa. Opintonsa keskeyttävä voisi menettää osuusmaksunsa tai osan siitä tai mikäli tämä katsottaisiin kohtuuttomaksi, voisi hänelle olla maksun palautuksessa esimerkiksi normaaliin valmistumisaikaan perustuva karenssi. Hyvin taloutensa hoitava ammattikorkeakoulu voisi käyttää tulostaan jäsenten päättämällä tavalla **ammattikorkeakoulun perustehtäviä tukevaan toimintaan**, esimerkiksi opiskelijoiden henkilökohtaisten opiskeluvälineiden hankintaan ja opettajien jatkokoulutukseen.

Ilmeisenä riskinä järjestelyssä on se, että osuusmaksujen kerääminen merkitisi suomalaisen **korkeakoulutuksen maksullisuuden** muutakin laajenemista. On ennakoitavissa, että viimeistään esitys osuuskunta-ammattikorkeakoulujen osuusmaksuista nostaisi keskustelun lukukausimaksusta korkeakoulupoliittisen keskustelun agendalle. Palautettavan osuusmaksun rahoittaminen olisi kuitenkin esimerkiksi rahalaitoksille tai vaikkapa oppilaskuntien rahastoille varsin riskitöntä. Alumni osuusmaksut olisivat taloutensa vakauttaneiden sijoituksia korkeakouluun ja yhteistyöverkostoon.

Myös kunnat ja yksityiset yhteisöt ja sellaisetkin luonnolliset henkilöt, jotka eivät ole korkeakouluyhteisön jäseniä, voisivat olla osuuskunnan jäseniä; niillä voisi olla myös osuuskuntalain mahdollistama **osakkeenomistajan asema** erilaisine hallinto- ja valvontaoikeuksineen. Osakkeenomistajuus voisi olla keino välttää tilanne, jossa ammattikorkeakouluyhteisön jäsenyys ja osuuskunnan jäsenyys eivät ole yhteneväisiä. Osakkeenomistajina voisivat näin jatkaa nykyiseen tapaan esimerkiksi **kunnat ja yliopistot**.

Osuuskunta olisi sekä pedagogisilla että oikeudellisilla perusteilla vähintään yhtä hyvin ellei paremmin perusteltavissa oleva malli ammattikorkeakouluille kuin osakeyhtiö.⁵³¹ On mahdollista, että tuottaessaan palveluita suoraan keskeisille omis-

530 Käytännössä vuoden sisällä meneillään olleen tilikauden päättymisestä.

531 Jyväskylän Ammattikorkeakoulun Tiimiakatemiassa uudet opiskelijat jaetaan tiimeihin, jotka perustavat osuuskunnan. Jokaiselle osuuskunnalle nimetään valmentaja, joka ohjaa opiskelijoita

tajilleen ja jäsenilleen se olisi myös jatkuvan, ilman erityistä lisäpanostusta toimivan **sisäisen laadunvalvonnan** kohteena. Näin tämä vapauttaisi myös valtion mittaus- ja valvontaresursseja.

Osuuskuntapohjainen ammattikorkeakoulu voisi vahvistaa alaluvussa 2.6 kuvattua spontaania sektoria. Osuuskuntapohjaisten korkeakoulujen verkosto voisi olla osa poliittisesta ohjauksesta vapaata, taloudesta itsenäistä globaalia koulutuksen osajärjestelmä. Tällaisen spontaanin koulutussektorin kehittyminen takaisi koko koulutuksen funktiojärjestelmän itsenäisyyttä ja samalla toimivuutta.

Ammattikorkeakoulut on asetettu suoraan kilpailuun toistensa kanssa. Opetusministeriön rahoitusmallin lähes jokaiseen elementtiin on sisäänrakennettu mekanismi, jossa rahoitusosuutta voi kasvattaa vain niin, että se on samalla muilta ammattikorkeakouluilta poissa. Tämä olisi vastoin osuustoiminnallisia periaatteita. Päinvastainen malli olisi niiden korkeakoulujen palkitseminen, jotka ovat omalla toiminnallaan eniten tukeneet muita ja siten parhaiten edistäneet koko koulutussektorin menestystä.

Ammattikorkeakoulut voisivat samalla olla **yritysvastuun malliyhtiöitä**. Suuri osa yritysten ja työelämän toimijoista hankkii nykyään tradenomi- tai muun ammattikorkeatutkinnon. Samalla ammattikorkeakoulujen yhteistyö on työ- ja elinkeinoelämän kanssa todellista ja jokapäiväistä. Osuuskunta-ammattikorkeakoulu voisi tuoda työelämään ja yritystoimintaan uudenlaisia, yhteiseen kehittelyyn, osallistumiseen ja päätöksentekoon perustuvia malleja.

Osuuskunta-ammattikorkeakoulu voisi olla **kokeilu**, joka toimisi osakeyhtiöammattikorkeakoulujen rinnalla. Näin **ei** olisi tarvetta muuttaa nykyisten ammattikorkeakoulujen **omistussuhteita** vastoin omistajien tahtoa.

Osuuskunta-ammattikorkeakoulu ei olisi ratkaisu tai edes oikea valinta kaikissa tilanteissa. Osuusmaksut voisivat vähentää valtion **budjettirahoituksen ennakoinnattomuuteen** (ja jatkuvaan vähenemiseen) liittyvää riskiä, mutta eivät poistaisit sitä. Etäännyminen julkisesta sektorista, erityisesti muodollisenkin kuntaomistuksen merkityksen väheneminen entuudestaan voisi vaikuttaa **kielteisesti poliittisiin rahoituspäätöksiin**. Osuuskuntamuoto voitaisiin kokea yksityistämisenä. Tämä voisi olla perusteluina vaatimuksille, että **korkeakoulutus avataan taloudelliselle kilpailulle**. Ennen kaikkea osuuskunta-ammattikorkeakoulu voisi osoittautua hankalaksi ratkaisuksi, jos ammattikorkeakoulujen yhtiöittämisellä tavoitellaan valmiutta korkeakoulukentän yksinkertaistamiseen esimerkiksi **yhtenäiskorkeakoulumallin** mukaisesti.

Yliopistoille annettiin uudella yliopistolailla mahdollisuus olla joko julkisoikeudellisia laitoksia (julkisoikeudelliset yliopistot) tai säätiöitä (säätiöyliopistot). Vastaavasti olisi voitu ja voidaan edelleenkin päättää ja säätää, että osakeyhtiöammattikorkeakoulujen rinnalla voisi olla osuuskunta-ammattikorkeakouluja. Osuuskuntamuotoinen ammattikorkeakoulu toisi suomalaiseen koulutuskenttään hyvin perusteltua monimuotoisuutta.

yritystoiminnassa. Opiskelija valmistuu tradenomiksi toimimalla osuuskunnassa. Nykyään Tiimiakatemia on eri puolella maailmaa. Ehdottamani malli on pedagogista sukua Tiimiakatemialle, mutta on sitäkin autenttisempi.

6.5 Valintoja ja vaihtoehtoja

Osakeyhtiö näyttäytyy tämänkin tutkimuksen valossa eräänlaisena modernin yhteiskunnan geneerisenä oikeushenkilönä. Voi ajatella, että yhteiskunnan monimutkaistumisen vääjäämättä edellyttämä redusointi on johtanut yhdenmukaiseen käyttäytymiseen. Suuren informaatiomäärän edessä ajatellaan jo joidenkin asioiden tulleen yhteisesti tai yleisesti ratkaistuksi. Ammattikorkeakouluista haluttiin ja tehtiin osakeyhtiöitä. Sellaisina ne rakentavat omien koodiensa mukaisesti ”sisäisen ympäristön”. Tämä on kuin pienoiskuva valtiosta, joka rakentuu yhä enemmän managerialististen oppien mukaiseksi konserniohjatuksi tulosityksiköksi. Tämä samankaltaistuminen helpottaa ennen kaikkea rahavälitteistä kommunikointia.

Laki on aluvuossa 2.5 kuvatulla tavalla todellisuuden reduktioväline. Oikeuden tehtävänä on riskien hallinta: se vakioi odotuksia ja lieventää väistämättömiä pettymyksiä. Kontingenttius merkitsee sitä, että mahdollisia vaihtoehtoja on useampi kuin yksi. Osakeyhtiölain valinta reduktioalustaksi ei poistanut lakihämmennystä eikä juuri lisännyt ennustettavuutta eikä näin ollut paras vaihtoehto edes riskien hallintaan.

Osakeyhtiö tunnistettiin tässä tutkimuksessa oikeuden ja talouden rakenteelliseksi kytkennäksi, jonka keskeinen mediumi on raha, jolle tarjotaan ensisijaiseksi talouden maksaa / ei-maksa -koodia ja jonka ohjelmat on viritetty voiton tuottamiseen. Osuuskunta on toisenlainen toimija. Osallistuminen ja yhdessä toimiminen vähentävät rahavälitteisyyden merkitystä ja antavat tilaa esimerkiksi koulutuksen tai tieteen koodeille. Nämä erot ovat nähtävissä myös voimassa olevissa osakeyhtiö- ja osuuskuntalaeissa. Kiteyttäen moderni osakeyhtiö on historiallisesti muotoutunut ja oikeudellisesti rakennettu ratkaisuksi, jonka toiminnan tarkoituksena on tuottaa osakkeenomistajille voittoa. Osuuskunta puolestaan on edelleen kehikko, jossa hyöty saadaan jäsenten yhteisestä toiminnasta. Osuuskunta on se yhtiömuoto, joka sopisi perustehtäviinsä suuntautuvalle ammattikorkeakoululle parhaiten.

7. Teorioista, tutkimisesta ja oikeudesta

Yhteiskunnallinen tutkimus tuottaa jatkuvasti tuloksia, jotka osoittavat eri tavoin määritellyn talouden tarpeiden ja tavoitteiden korostumisen modernissa yhteiskunnassa. Varsin yleisesti tähän suhtaudutaan kriittisesti; joissakin esityksissä kulutusyhteiskunnaksi, markkinataloudeksi tai kapitalismiksi tarkennettu talous johtaa ylittämättömiin kriiseihin.

Vastaavasti talousteoriat ovat jo kauan sitten ylittäneet oman kohteensa, talouden, rajat. Nämä teoriat tarjoavat omia selitysmallejaan kaikkiin yhteiskunnallisiin suhteisiin. Yhteiskunta ja samalla oikeus nähdään hyötylaskennan verkostona ja tehokkuudesta tulee keskeinen oikeudellinen periaate.⁵³²

Näin yhteiskunnalliset puheenvuorot ovat esittäjän mukaisesti joko huolestuneita ja jopa ahdistuneita tai ne hukkaavat tehokkuusargumentoinnillaan yhteiskunnan monimuotoisuuden. Luhmannlaisittain viritetty systeemiteoria auttaa tunnistamaan vaihtoehtoja ja samalla kiinnittämään huomion menettelyihin, joilla nämä vaihtoehdot rajataan pois päätöksenteosta.

Ilmeni, että odotusten muodostumisessa ja päätöksentekoprosessissa on kyse niin poliittisesta ohjauksesta, tiedostetuista tai tiedostamattomista teoreettisista valinnoista kuin myös arkisesta unohtamisesta – ja lisäksi tiedon puuttumisesta. Systeemiteoria oli puskuri näitä esteitä ja samalla helppoja ja houkuttelevia selitysmalleja vastaan. Tekijänoikeuksiin oikeutettua haamukirjoittajaa ei löytynyt. Yhteiskunta ja sen toiminnot näyttäytyivät monimutkaisina vaikkakaan eivät käsittämättöminä järjestelminä.

Systeemiteoria ei toisaalta osoittautunut oikeuden ”superteoriaksi”, joka perustelisi muiden yhteiskuntaa koskevien teorioiden torjumisen oikeudellisessa tutkimuksessa, päätöksenteossa tai muussa oikeudellisessa käytännössä. Näyttää päinvastoin siltä, että oikeuden ja oikeustieteen tulee teorian kuvaaman yhteiskunnallisten järjestelmien eriytymisen takia kääntyä tapauskohtaisesti eri tieteenalojen ja tutkimustraditioiden puoleen.⁵³³ Esimerkiksi tässä tutkimuksessa ei voitu sivuuttaa kasvatustieteessä tehtyjä huomioita ja kehitettyjä teorioita. Tällainen tutkimus- ja tulkinta-asetus säilyttää samalla oikeuden merkityksen, itsenäisyyden ja omaleimaisuuden torjumalla oikeudelle vieraiden järjestelmien ja teorioiden ylivallan. Tässäkin ”hajautetussa” vastaanottavaisuudessaan oikeus kääntää muiden yhteiskuntatieteiden viestit omalle kielelleen, omien rakenteidensa mukaisiksi. Esimerkiksi kasvatustieteen

532 Teubner 2014, 190.

533 Ks. vastaavasti Teubner 2014, 196–201. Teubner kutsuu tätä teorioiden suhdetta koskevaa ratkaisua filosofiaa lainaamallaan termillä Transversalität (transversality), joka voidaan kääntää poikittais- tai ristikkäisvaikutukseksi.

kysymys arvioinnista muuttuu oikeuden kysymykseksi julkisen vallan käytöstä ja sen rajoista.

Juristin koulutuksen saaneella ja lakimiehen tehtäviä hoitaneella lainoppi ja tulkintasuositusten etsiminen ovat verissä. Lakien ja muun oikeudellisen lähdeaineiston keskinäisiä viittauksia, ristiriitaisuuksia ja mahdollisia sääntely- ja tulkinta-aukkoja etsiessä olo on turvallinen. Tästä oli hyvä aika ajoittain irrottautua ja hakea uutta vauhtia systeemiteoriasta tai vaikkapa oikeustaloustieteestä.

Empiirinen tutkimus, erityisesti haastattelujen käyttö, pakotti venyttämään teorian rajoja äärimmilleen. Välillä tuli astuttua teoriakehikon ulkopuolelle, koska ihminen ei sellaisenaan kuulu luhmannlaisiin funktiojärjestelmiin. Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittämiseen kohdistuneet odotukset ovat tässä tutkimuksessa valmisteluteksteistä löytyneiden teemojen lisäksi ihmisten haastatteluissa ilmaisemien odotusten tiivistyksiä ja yleistyksiä. Empiirisen tutkimusohjelman perustana systeemiteoria on ehkä yleisemminkin lähtenyt luhmannlaisesta alkukodistaan⁵³⁴.

Samalla on todettava, että systeemiteoria on uusia välineitä, näkökulmia ja innostusta etsivälle tutkijalle aarreaitta, jonka ovia on tässäkin tutkimuksessa vain raotettu. Suomen koulutusjärjestelmän kattava, systeemiteoriaa hyödyntävä, erilaisia vaihtoehtoja kartoittava tutkimushanke olisi helposti perusteltavissa niin kansakunnan edulla kuin tieteellisellä merkittävyydelläänkin.

Academic drift on saanut tätä työtä viimeistellessä uuden muodon. Ammattikorkeakoulut hakeutuvat syvenevään yhteistyön yliopistojen kanssa mm. eri hallinto- ja tukitoimintoja yhdistämällä. On myös yliopistolähtöisiä, osakeyhtiömuodon mahdollistamia hankkeita, joita yhtiöoikeudellisesti voisi kutsua vihamielisiksi valtauksiksi. Ammattikorkeakoulujen tulevaisuus on corporate driftin ja uudenmuotoisen academic driftin välissä entistä avoimempi.

Poliittiseen valmisteluun on otettu ammattikorkeakoulujen yhtiöittämistä merkittävämpiä hankkeita. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon yhtiöittäminen ja teiden, rautateiden ja meriväylien siirtäminen valtion omistaman yhtiön hallinnoitaviksi ovat ilmaisia corporate drift -ilmiön voimistumisesta. On toivottavaa, että näihin koko yhteiskuntarakennetta muuttaviin ratkaisuihin liittyvät odotukset ja ratkaisujen mahdolliset seuraukset punnitaan huolellisesti. Päätöksenteossa tulee käyttää hyödyksi kaikki kerätty tieto ja aiheesta tehdyt tutkimukset. Samalla olisi käytävä vakavasti läpi vaihtoehdot. Olisiko osuuskunta ratkaisu, joka vastaisi esiin nostettuihin odotuksiin ja poistaisi samalla hankkeisiin liittyviä uhkia ja uhkakuvia?

Moderni yhteiskunta saattaa olla kriisissä, eikä talouden ja talousajattelun merkitystä kriisin lähteinä tule aliarvioida. Kuitenkin talous on vain yksi yhteiskunnan toimivista funktiojärjestelmistä. Poliitikalla on edelleen oma itsenäinen ohjelmansa ja koodistonsa ja tehoja ohjata valtioiden ja globaalin yhteiskunnan kehitystä. Myös murroksessa oleva media on merkittävä osa kokonaisuutta.

Tässä tutkimuksessa nousi esille kahden funktiojärjestelmän, koulutuksen ja oikeuden, merkitys. Korkeakoulujärjestelmä voi toteuttaa yhteiskunnallista tehtäväänsä vain, jos pidetään kiinni koulutuksen primaarikoodista ja ohjelmista – siitä

534 Ks. keskustelusta Virtanen 2015, 71–80.

autonomiasta, jolla yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen oikeudellisen aseman muutosta perusteltiin.

Oikeuskaan ei ole katoamassa. Oikeudellinen sääntely voi edelleen, kerta toisensa jälkeen, osoittautua ratkaisuksi moniin modernin yhteiskunnan ongelmiin, olipa kyse toimivien talouden rakenteiden luomisesta, oikeusvaltion turvaamisesta tai koulutuksen saatavuuden takaamisesta.

The company as teacher?

A systems theoretical interpretation of the incorporation of the universities of applied sciences in Finland

This doctoral dissertation examines key organization models for economic activity, with a focus on limited liability companies and cooperatives. Under review are the expectations on the use of the limited liability company (LLC) form in situations where the primary purpose of operations is not making profit for the owners. This research examines the question of which legal and other expectations were attached to the LLC model when it was chosen to be the only form for organizing universities of applied sciences (UAS) administered by the Ministry of Education and Culture.

Related questions are whether the expectations were well founded and what other consequences the choice of LLC model for UAS's may hold. The research argument is that the cooperative form would have been a better alternative for UAS's than the LLC.

This paper identifies the LLC as the generic model for a legal person in modern society. These companies produce an increasing share of goods and services in the world. At the same time, more and more public services, which previously were directly provided by the state or municipal authorities, are now being produced by LLC's, whether publicly owned or private. In addition, even in organizations where the incorporation has not yet been carried out, methods developed for the management and control of companies are followed.

The final incorporation process of the UAS's was implemented so that the already existing UAS administrator companies or new specially formed LLC's were granted a permit for UAS activities. Monitoring this transformation process gave an opportunity to acquire a deeper insight into the arguments made for the use of LLC's for non-profit purposes, the kinds of legal, economic and other expectations related to this, the benefits and risks involved, and the ways in which these factors have been discussed at various stages.

The main theoretical basis for the study is systems theory and, in particular, its further developments by Niklas Luhmann. Luhmann sees society in terms of systems that have historically differentiated to manage their own specific function. These function systems include at least the economy, science, politics, religion, and education, each with their own codes. It is the differentiation that explains the performance and the continuously growing complexity of modern society. From the systems theoretical standpoint this study engages with issues relating to Law and Economics and the NPM, or New Public Management.

There is also a short historical overview of the development of LLC's and cooperatives, as well as characterizations of both legal person forms. The methods used in the research include document analysis of the law drafting materials and expert interviews. As an interventional method, a written opinion was sent to the Parliament's Education and Culture Committee at the time it was considering the Government's proposal for the new UAS law.

The expectations for LLCs were clarified through analysis of the different source materials. The spectrum of expectations turned out to be wide. The presence of the economic code was notable. The study presents justifications for the argument that based on these expectations the cooperative form would have been a better solution for the UAS's than the LLC form. In addition, a model is proposed in which the UAS community members, students, teachers and other personnel, are also members of a cooperative UAS. Educational and economic justifications, in particular, are presented for this model.

Kirjalliset lähteet

- Alasuutari, Pertti. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.
- Alkio, Mikko 2010. Valtiontuet. Helsinki: Talentum.
- Anttila, Pirkko 2005. Ilmaisuu, teos, tekeminen ja tutkiva toiminta. Hamina: Akatiimi.
- Aristoteles 2012. Poliitiikka. Suomentanut Juha Sihvola. Vantaa: Gaudeamus.
- Armour, John – Hansmann, Henry – Kraakman, Reinier 2009. What is Corporate Law? Teoksessa Kraakman, Reinier R. - Davies, Paul - Hansmann, Henry - Hertig, Gerald - Hopt, Klaus J. - Kanda, Hideki - Rock, Edward B. 2009. The anatomy of corporate law: a comparative and functional approach. Oxford: Oxford University Press.
- Bakan, Joel 2010. Yhtiö. Sairaalloinen voiton ja vallan tavoittelu. Helsinki: Art House.
- Berardi, Franco "Bifo" 2012. The Uprising. On Poetry and Finance. Los Angeles: Semiotexte.
- Bourdieu, Pierre 1987. The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field. The Hastings Law Journal 38/1987, 814–53.
- Bourdieu, Pierre 1977. Outline of a theory of practice. Translated by Richard Nice. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.
- Borch, Christian 2011. Niklas Luhmann: [in defense of modernity]. London: Routledge.
- Budapest-Vienna Declaration 2010. Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area March 12, 2010.
- Clarke, Thomas 1998. The Stakeholder Corporation: A Business Philosophy for the Information Age. Teoksessa Theories of Corporate Governance: The Philosophical Foundations of Corporate Governance. Edited by Thomas Clarke 2007. London: Routledge.
- Davies, Anna 2015. Growing Social Innovation: The Case of Co-operative Trust Schools in England. Teoksessa Customizing a Patchwork Quilt: Consolidating Co-Operative Studies within the University World. Edited by Hagen Henry, Pekka Hytinkoski and Tytti Klén 2015. Helsinki: University of Helsinki, Ruralia Institute
- Davies, Paul – Enriques, Luca – Hertig, Gerard – Hopt, Klaus – Kraakman, Reinier 2009. Beyond the Anatomy. Teoksessa Kraakman, Reinier R. – Davies, Paul – Hansmann, Henry – Hertig, Gerald – Hopt, Klaus J. – Kanda, Hideki – Rock, Edward B. 2009. The anatomy of corporate law: a comparative and functional approach. Oxford: Oxford University Press.

- Ellsworth, Richard R. 2002. *Leading with Purpose. The New Corporate Realities*. Stanford: Stanford University Press.
- Engeström Y. 1995. *Kehittävä työntutkimus. Perusteita, tuloksia ja haasteita*. Helsingin kehittämiskeskus. Helsinki: Edita.
- Eskelinen, Teppo & Sorsa, Ville-Pekka 2011. *Hyvä talous*. Helsinki: Like.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino: Tampere.
- Drucker, Peter F. 2008. *Voittoa tavoittelemattoman organisaation johtaminen*. Helsinki: Talentum.
- Emberland, Marius 2006. *The human rights of companies: exploring the structure of ECHR protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Fama, Eugene F. & Jensen, Michael C. 1983. *Separation of Ownership and Control*. Teoksessa *Theories of Corporate Governance: The Philosophical Foundations of Corporate Governance*. Edited by Thomas Clarke 2007. London: Routledge.
- Fergusson, Niall 2009. *Rahan nousu. Maailman rahoitushistoria*. Helsinki: Terra Cognita.
- Fici, Antonio 2013. *An Introduction to Cooperative Law*. Teoksessa *International Handbook of Cooperative Law*. Edited by Dante Cracogna – Antonio Fici – Hagen Henry 2013. Heidelberg: Springer.
- Galbraith, John Kenneth 1968. *Uusi yhteiskunta. Suomentaneet Paula ja Kari Saja-vaara*. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Goethe, Johann Wolfgang von, 1923. *Wilhelm Meisterin oppivuodet 2. Alkuperäinen saksankielinen teos 1795–1796*. Goethen Valitut teokset 3. Helsinki: Otava.
- Goethe, Johann Wolfgang von, 1979. *Wilhelm Meisters Lehrjahre. Sämtliche Werke, Band 7*. Zürich: Ex Libris.
- von Groddeck, Victoria 2012. *Morality, regulation and intersystemic communications*. Teoksessa *Law and intersystemic communication: understanding structural coupling*. Edited by Alberto Febbrajo & Gorm Harste. Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate.
- Hadden, Tom 1972. *Company Law and Capitalism*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Hahnel, Robin 2008. *Poliittisen taloustieteen aakkoset*. Helsinki: Like.
- Halila, Heikki 2013. *Piirteitä säätiölain uudistamisesta*. Defensor Legis n:o 4/2013, 597–620.
- Hansmann, Henry 1996. *The Ownership of Enterprise*. Harvard University Press paperback edition 2000. Canada: Harvard University Press.
- Hardt, Michael & Negri, Antonio 2005. *Imperiumi*. Suomentaneet Arto Häilä et al. Helsinki: WSOY.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 2012. *Kuntalaki. Taustat ja tulkinnat*. Talentum: Helsinki.

- Hegel, G. W. F. 1994. Oikeusfilosofian pääpiirteet eli luonnonoikeuden ja valtiotieteen perusteet. Alkuperäinen saksankielinen teos *Grundlinien der Philosophie des Rechts, oder, Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse* 1821. Suomentanut Markus Wahlberg. Oulu: Pohjoinen.
- Helminen, Sakari 2006. Osakeyhtiön yhtiöjärjestys. Helsinki: Talentum.
- Helsingin Sanomat 11.5.2013. MJK-koulutuskeskus hakee purkua oikeuden päätökseen. Toimittaja Marjukka Liiten.
- Henttunen, Annastiina 1990. Kolmannen tien etsijät. Teoksessa *Kansan talous. Pellervo ja yhteisen yrittämisen idea 1899–1999*. Toimittaneet Markku Kuisma – Annastiina Markku-Henttunen – Sami Karhu – Maritta Pohs 1990. Tampere: Kirjayhtymä.
- Herrmann, Peter 2012. Social State, Welfare State and then? Where to Move from the Welfare State? A Cooperative State of Sustainable Sociability as Perspective for Innovation. Teoksessa *New Opportunities for Co-operatives, New Opportunities for People*. Edited by Johanna Heiskanen – Henry Hagen – Pekka Hytinkoski – Tapani Köppä 2012. University of Helsinki: Mikkeli.
- Hillman, Amy J. – Canella, Albert A. – Paetzold, Ramona L. 2000. The Resource Dependence Role of Corporate Directors: Strategic Adaption of Board Composition in Response to Environmental Change. Teoksessa *Theories of Corporate Governance: The Philosophical Foundations of Corporate Governance*. Edited by Thomas Clarke 2007, s. 138–148. London: Routledge.
- Hiltunen, Merja – Hänninen, Jarmo – Ossa, Jaakko – Pättiniemi, Pekka – Pötry, Jukka – Tainio, Jukka – Troberg, Eliisa 2009. Henkilöstöomisteinen yritys: yhdessä yrittämällä menestykseen. Helsinki: Tietosanoma.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2011. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.
- Hirvonen, Ari 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki.
- Hyryläinen, Esa & Kuoppala, Kari 1993. Organisatorisen muutoksen logiikka julkisella sektorilla. *Sosiologia* 1/93, 16–25.
- Hovi, Risto 2005. Säätiövarallisuuden suoja. Säätiöomaisuudesta disponointi sen suojaa silmällä pitäen. Säätiölain 8a §:n liiketoimintakieltosäätöjä ja 10 §:n 2 momentin sijoitusnormia sekä kompetenssinormin aukkoa säätiölaissa koskeva siviilioikeudellinen tutkimus. Helsinki: Talentum.
- Häggman-Laitila, Arja & Rekola Leena 2011. Työelämän ja korkeakoulun kumppanuus. *Työelämän tutkimus* 91, 52–64.
- Häggman-Laitila, Arja – Rekola, Leena – Teräs, Marianne 2013. Kansallinen ja kansainvälinen katsaus työelämäyhteistyöhön. Teoksessa *Ammattikorkeakoulun ja työelämän kumppanuus, toim.* Arja Häggman-Laitila. Helsinki: Metropolia.
- Hänninen, Sakari. 1982. Aika, paikka, politiikka. Marxilaisen valtioteorian konstitutiosta ja metodista. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Inkinen, Kari & Karjalainen, Mauno-Markus 2012. Osuustoiminnan juurilla. Aatteen sankareita vai veijareita? Porvoo: Pellervo.

- Jalava, Janne 2008. Kuntoutuskumppanuuden mahdollisuudet ja haasteet – systeemiteoreettinen lähestymistapa. *Janus* vol. 16 4 2008, 280–294.
- Jalava, Janne 2013. Systeemiteoreettisen organisaatiokonseption toiminta ja haasteet. Teoksessa *Yhteiskunnan järjestelmät: Niklas Luhmannin ajattelu*. Toimittanut Janne Jalava 2013. Helsinki: Gaudeamus.
- Jalava, Janne 2013b. Kuntoutus voimaannuttavana systeeminä. Teoksessa *Yhteiskunnan järjestelmät: Niklas Luhmannin ajattelu*. Toimittanut Janne Jalava 2013. Helsinki: Gaudeamus.
- Jalava, Janne & Kangas, Risto 2013. Kommunikaatio, yhteiskunnan eriytyminen ja osasysteemien merkitys. Teoksessa *Yhteiskunnan järjestelmät: Niklas Luhmannin ajattelu*. Toimittanut Janne Jalava 2013. Helsinki: Gaudeamus.
- Jääskinen, Niilo 2008. Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Jääskinen, Niilo & Rantanen, Jorma 2007. Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2. Helsinki: Opetusministeriö.
- Kangas, Risto 1996. Niklas Luhmannin postmoderni? superteoria. Teoksessa *Sosiologisen teorian uusimmat virtaukset*. Toimittanut Keijo Rahkonen. Tampere: Gaudeamus.
- Kangas, Risto 2006. Yhteiskunta. Tutkielmia yhteiskunnasta, yhteiskunnan käsitteestä ja sosiologiasta. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Kangas, Risto 2013. Teleologisesta funktionalismista kontingenssiteoreettiseen funktionalismiin. Teoksessa *Yhteiskunnan järjestelmät: Niklas Luhmannin ajattelu*. Toimittanut Janne Jalava 2013. Helsinki: Gaudeamus.
- Kantasalmi, Kari 2013. Kasvatuksen ja koulutuksen systeemirajat funktionaalisesti eriytyneessä yhteiskunnassa. Teoksessa *Yhteiskunnan järjestelmät: Niklas Luhmannin ajattelu*. Toimittanut Janne Jalava 2013. Helsinki: Gaudeamus.
- Kekkonen, Jukka 2009. Kontekstuaalinen oikeushistoria. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Kettunen, Pauli 2003. Yhteiskunta. Teoksessa *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Toimittaneet Matti Hyvärinen & al. Tampere: Vastapaino.
- Kivimäki, Toivo Mikael & Ylöstalo, Matti 1973. Suomen siviilioikeuden oppikirja. Yleinen osa. Toimittanut Matti Ylöstalo. Porvoo: WSOY.
- Kohtamäki, Vuokko 2009. *Financial Autonomy in Higher Education Institutions – Perspectives of Senior Management of Finnish AMK Institutions*. Tampere: Tampere University Press.
- Kohtamäki, Vuokko & Tirronen, Jarkko 2014. Korkeakoulutuksen ideat, arvot ja autonomia. Teoksessa *Korkeakouluhallinto: johtaminen, talous ja politiikka*. Toimittaneet Elias Pekkola, Jussi Kivistö & Vuokko Kohtamäki. Helsinki: Gaudeamus.
- Koikkalainen, Petri 2012. Managerialismi ideologiana. *niin & näin* nro 75 talvi 4/2012, 42–50.
- Koikkalainen, Petri 2015. Onko suomalaisista yliopistoista tullut täysi-ikäisiä? *niin & näin* nro 84 kevät 1/2015, 39–42.

- Koski, Leena 2011. Teksteistä teemoiksi – dialoginen tematisointi. Teoksessa Menetelmäviidakon raivaajat – perusteita laadullisen tutkimustavan valintaan. Toimittaneet Anu Puusa & Pauli Juuti. Vantaa: HansaBook.
- Koskinen, Ilpo – Alasuutari, Pertti – Peltonen, Tuomo 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.
- Kuisma, Markku 1999. ”Meillä ei ole mitään Rockefelleriä... mutta meillä on osuustoiminta.” Teoksessa Kansan talous. Pellervo ja yhteisen yrittämisen idea 1899–1999. Toimittaneet Markku Kuisma – Annastiina Markku-Henttunen – Sami Karhu – Maritta Pohs 1990. Tampere: Kirjayhtymä.
- Kuusela, Hanna & Ylönen, Matti 2013. Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton. Helsinki: Gaudeamus.
- Kuusela, Hanna & Ylönen, Matti 2015. Ulkoistajan ja yhtiöittäjän käsikirja. Helsinki: Kalevi Sorsa -säätiö.
- Kyläkallio, Juhani – Iirola, Olli – Kyläkallio, Kalle 2008. Osakeyhtiö. Helsinki: Edita.
- Kyngäs, Helvi & Vanhanen, Liisa 1999. Sisällön analyysi. Hoitotiede vol. 11, no 1/-99, 3–12.
- Laurinkari, Juhani 2004. Osuustoiminta. Utopiasta kansainvälisen yrittämisen muodoksi. Kuopio: Pellervo.
- Lautjärvi, Kari 2015. Välipääomarahoitusinstrumentit: yhtiöoikeudellinen tutkimus vieraan pääoman ehtoisen välipääomarahoittajan asemasta osakeyhtiössä. Helsinki: Talentum.
- Learning by Developing Action Model 2014. Edited by Katariina Raij. Espoo: Laurea.
- Luhmann, Niklas 1997. The Reality of the Mass Media. Translated by Kathleen Cross. Stanford: Stanford University Press.
- Luhmann, Niklas 1997b. Globalization or World society: How to conceive of modern society? International Review of Sociology, March 1997, Vol. 7, Issue 1, 67–80.
- Luhmann, Niklas 2002. Das Erziehungssystem der Gesellschaft. Herausgegeben von Dieter Lenzen. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas 2004. Ekologinen kommunikaatio. Kääntäjä Seppo Raiski. Helsinki: Gaudeamus Kirja / Yliopistokustannus.
- Luhmann, Niklas 2004b. Law as a social system. Translated by Klaus A Ziegert. Oxford: University Press.
- Luhmann, Niklas 2005. Einführung in die Theorie der Gesellschaft. Herausgegeben von Dirk Baecker. Heidelberg: Carl-Auer Verlag.
- McCarter, William Matthew 2013. Corporate Personhood and American Democracy: A Natural Remedy. Journal of Studies in Social Sciences, Volume 3, Number 1/2013, 1–19.
- Miettinen, Reijo 2000. Konstruktivistinen oppimisnäkemys ja esineellinen toiminta. Aikuiskasvatus 4/2000: 276–292.

- Miettinen, Tarmo 2001. Tieteen vapaus: julkisoikeudellinen tutkimus tieteenharjoittajan itsemääräämisoikeudesta, tieteen itsekontrollista ja yliopiston itsehallinnosta. Helsinki: Kauppakaari.
- Moilanen, Hanna – Peltokoski, Jukka – Pirkkalainen, Jaana – Toivanen, Tero 2014. Uusi osuuskunta, tekijöiden liike. Helsinki: Into Kustannus.
- Mykkänen, Juha. 2001. Eliittihaastattelu. Poliitiikka: Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu 43 2001:2.
- Mäenpää, Olli 2003. Hallinto-oikeus. 3. painos. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Mäenpää, Olli 2009. Yliopistolaki. Helsinki: WSOYpro.
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4., uudistettu painos. Helsinki: Edita.
- Mähönen, Jukka 2001. Tulo ja pääoma. Kirjanpidon merkitys osakeyhtiön säänteilyssä. Helsinki: Edita.
- Mähönen, Jukka & Villa, Seppo 2006. Osakeyhtiö I. Yleiset opit. Porvoo: WSOYPro.
- Mähönen, Jukka & Villa, Seppo 2014. Osuuskunta. Helsinki: Talentum.
- Mähönen, Jukka & Villa, Seppo 2015. Osakeyhtiö I. Yleiset opit. 3., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Mäkinen, Jukka & Kourula, Arno 2008. Yritysvastuun politiikka. niin & näin nro 79 talvi 4/2008, 93–101.
- Mäntysaari, Petri 2013. Mitä etua yhtiön johdon on edistettävä? Defensor Legis n:o 4/2013, 579–596.
- Nassehi, Armin 2005. Niklas Luhmann's theory of organized social systems. Teoksessa Contemporary Organization Theory. Edited by Campell Jones & Rolland Munro 2005. Malden, Oxford: Blackwell.
- Niska, Tuomas 2013. Talous niukkuuskommunikaatiossa, markkinoiden systeemi-teoreettinen kuvaus ja finanssisfäärin erityisyys. Teoksessa Yhteiskunnan järjestelmät: Niklas Luhmannin ajattelu. Toimittanut Janne Jalava 2013. Helsinki: Gaudeamus.
- Niskakangas, Heikki – Pönkä, Pasi – Hakulinen, Pentti – Pönkä, Ville 2011. Kuntayhtiöt, Kunnan omistaman osakeyhtiön hallinto. Helsinki: KL-Kustannus.
- Nyström, Patrik & Rajavuori, Mikko 2014. Yritysvastuu ja yhtiön etu Arctia Shipping tapauksen valossa. Lakimies 5/2014, 695–718.
- Paso, Mirjami 2010. Kirjoitanko, koska muuta en voi? Tieteellisestä kirjoittamisesta ja sen opettamisesta. Oikeus 3/2010.
- Pihlajamäki, Heikki 2013. Länsimaisen maallikkotuomarin kolme mallia: Common law, Manner-Eurooppa ja Skandinavia. Lakimies 4/2013, 583–600.
- Polanyi, Karl 2009. Suuri murros. Aikakautemme poliittiset ja taloudelliset juuret. Suomennos Natasha Vilokkinen. Alkuperäinen teos 1944. Tampere: Vastapaino.
- Powell, Walter W 2007. The New Institutionalism. Teoksessa The international encyclopedia of organization studies. Edited by Clegg, Stewart R. & Bailey, James R. Thousand Oaks, California: Sage.

- Pratt, John 1996. *The Polytechnic Experiment, 1965–1992*. Buckingham: Society for Research into Higher Education.
- Pönkä, Ville 2008. *Osakassopimuksen tavoitteet ja voimassaolon hallinta*. Helsinki: Edita.
- Pöyhönen, Juha 2000. *Uusi varallisuus oikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Pöyhönen, Seppo 2013. Residuaalioikeudet suomalaisessa osuuskunnassa. *Defensor Legis* 4/2013, 645–659.
- Raiski, Seppo 2004. *Esipuhe teokseen* Luhmann, Niklas 2004. *Ekologinen kommunikaatio*. Helsinki: Gaudeamus Kirja / Yliopistokustannus.
- Raiski, Seppo 2013. *Modernin yhteiskunnan tiede*. Teoksessa *Yhteiskunnan järjestelmät: Niklas Luhmannin ajattelu*. Toimittanut Janne Jalava 2013. Helsinki: Gaudeamus.
- Rantanen, Teemu & Toikko, Timo 2009. Tutkimuksellinen kehittämistoiminta. *KeVer* 2/2009.
- Rauhala, Pentti 1994. Teknillisen alan joustavan koulutusrakenteen kokeilu kehittämishankkeena. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Reuter, Martina 2009. Haave strategisesta ohjauksesta. Teoksessa *Akateeminen kysymys? Yliopistolain kritiikki ja kiista uudesta yliopistosta*. Toimittanut Tuukka Tomperi 2009. Tampere: Vastapaino.
- Rhodes, Rita 2012. *British Empire – The first global co-operative development agency*. Teoksessa *New Opportunities for Co-operatives, New Opportunities for People*. Edited by Johanna Heiskanen – Henry Hagen – Pekka Hytinkoski – Tapani Köppä 2012. University of Helsinki: Mikkeli.
- Salminen, Hannele 1995. Suomalainen ammattikorkeakoulu-uudistus ja eurooppalainen integraatio. *Hallinnon tutkimus* 14 (4): 311–322.
- Salminen, Hannele 1997. Suomalaisen ammattikorkeakoulun syntyyn vaikuttaneita tekijöitä. *Suomen kasvatustieteellinen aikakauskirja Kasvatus* 4/97: 312–325.
- Salminen, Hannele & Ylä-Anttila, Pekka 2010. Ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. *Selvityshenkilöiden raportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja* 2010:23.
- Sevänen, Erkki 2013. Taide Luhmannin järjestelmäteoriassa. Teoksessa *Jalava, Janne toim. Yhteiskunnan järjestelmät: Niklas Luhmannin ajattelu*. Helsinki: Gaudeamus.
- Slaughter, Sheila & Leslie, Larry L. 1997. *Academic capitalism: politics, policies, and the entrepreneurial university*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Smith, Adam 2015. *Kansojen varallisuus*. Tutkimus sen luonteesta ja syistä. Suomentanut Jaakko Kankaanpää. Englanninkielinen alkuteos 1776. Helsinki: WSOY.
- Syrjänen, Jussi 2010. Niklas Luhmann ja oikeus yhteiskunnan osasysteeminä. Teoksessa *Yhteiskuntateorioiden oikeus* 2010. Toimittaneet Toomas Kotkas & Susanna Lindroos-Hovinheimo 2010. Helsinki: Tutkijaliitto.

- Syrjänen, Jussi 2013. *Systeemiteoria ja yhteiskunnan oikeus*. Teoksessa *Yhteiskunnan järjestelmät: Niklas Luhmannin ajattelu*. Toimittanut Janne Jalava. 2013. Helsinki: Gaudeamus.
- Talbot, Lorraine 2008. *Critical Company Law*. Oxon: Routledge.
- Talouselämä 2013. Mikkelissä on Suomen paras ammattikorkeakoulu - Talouselämä listasi Suomen parhaat amk:t. *Talouselämä* 30/2013.
- Teubner, Günther 1993. The Two faces of Janus: Rethinking Legal Pluralism. *Cardozo Law Review*, 5.
- Teubner, Günther 1999. Eigensinnige Produktionsregimes: Zur Ko-evolution von Wirtschaft und Recht in den *varieties of capitalism*. *Sociale Systeme* 5 (1999), 7–25. Opladen: Leske und Budrich.
- Teubner, Günther 2004. Global Private Regimes: Neo-Spontaneous Law and Dual Constitution of Autonomous Sector? Teoksessa *Public Governance in the age of globalization*, edited by Karl-Heinz Ladeur 2004, 71–87. Ashgate: Aldershot.
- Teubner, Günther 2014. Recht und Sozialtheorie: Drei Probleme / Law and Social Theory: Three problems. *Ancilla Iuris (anci.ch)* 2014, 182–221.
- Toiviainen, Heikki 2004. Yrityksen yhteiskuntavastuu ja Corporate Governance. Teoksessa *Business Law Forum*. Toimittanut Esa Kolehmainen 2004. Helsinki: Edita.
- Toiviainen, Heikki 2006. Suomen uusi osakeyhtiölaki: kilpailukykyinen osakeyhtiölainsäädäntö 2000-luvun yrityksille 1800-luvun sääntelyllä? Teoksessa *Business Law Forum*. Toimittanut Esa Kolehmainen 2006. Helsinki: Edita.
- Tolonen, Hannu 2003. *Oikeuslähdeoppi*. Helsinki: WSOY lakitieto.
- Tomperi Tuukka 2009. Yliopistolaki taustoineen. Koulutuspoliittinen tarkastelu. Teoksessa *Akateeminen kysymys? Yliopistolain kritiikki ja kiista uudesta yliopistosta*. Toimittanut Tuukka Tomperi 2009. Tampere: Vastapaino.
- Tuomi, Ville 2012. *Quality Management in Public Sector. What Kind of Quality Management There Is and How It Is Implemented – Some Cases from Universities Academic Libraries and Health Care Services Between the Years 2000–2010*. *Acta Wasaensia* no 266. Vaasan yliopisto.
- Tuori, Kaarlo 1988. Oikeuden rationaalisuus. Max Weber ja Jürgen Habermas oikeuskehityksen tulkitsijoina. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Tuori, Kaarlo 2000. *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Tuori, Kaarlo 2007. *Oikeuden ratio ja voluntas*. Helsinki: WSOYpro.
- Vahtera, Veikko 2011. *Osakeomistuksen riski ja sääntely*. Hämeenlinna: Lakimiesliiton kustannus.
- Vesterinen, Vesa 2006. *Kunta ja yhtiöittäminen*. Vammala: Kunnallisanalan kehittämissäätiö.
- Vilkuna, Kustaa H. J. 2002 Ruukinomistajan vallan ulottuvuudet. Teoksessa *Arjen valta. Suomalaisen yhteiskunnan patriarkalisesta järjestyksestä myöhäiskeskialta teollistumisen kynnykselle v. 1450–1860*. Toim. Piia Einonen & Petri Karonen 2002, s. 169–177. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

- Villa, Seppo 2006. Henkilöyhtiöt ja osakeyhtiö. Helsinki: Talentum.
- Virtanen, Ilkka 2002. Yliopistojen kolmas tehtävä. Kunnallisan alan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 44. Vammala: Pole-Kuntatieto.
- Virtanen, Mikko J. 2013. Kulmikkaasta ongelmasta pyöreäksi pohdinnaksi: lääketieteen eettiset neuvottelukunnat eriytyvässä yhteiskunnassa. Teoksessa Jalava, Janne toim. Yhteiskunnan järjestelmät: Niklas Luhmannin ajattelu. Helsinki: Gaudeamus.
- Virtanen, Mikko J. 2013b. Muotoutuva teoria, muotoutuvat tutkimustavat. Teoksessa Jalava, Janne toim. Yhteiskunnan järjestelmät: Niklas Luhmannin ajattelu. Helsinki: Gaudeamus.
- Virtanen, Mikko J. 2015. Systeemitieteellisiä askelmerkkejä nyky-yhteiskuntaan: tutkielma systeemitieteellisestä yhteiskuntateoriasta ja sen metodologisesta käytöstä. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Vuorenpää, Mikko 2012. Asiantuntijatodistelun ongelmakohtia. Helsinki: Talentum.
- Vähämäki, Jussi 2009. Itsen alistus. Työ, tuotanto ja valta nykykapitalismissa. Helsinki: Like ja Tutkijaliitto.
- Wahlroos, Björn 2012. Markkinat ja demokratia. Helsinki: Otava.
- Ylhäinen, Marjo 2015. Työoikeus ja prekaari yhteiskunta. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Yliaska, Ville 2014. Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Into Kustannus.
- Åkerström Andersen, Niels 2008. Partnerships: machines of possibility. Bristol: The Policy Press.

Internet-lähteet

- Agamben, Giorgio 2004. Poliittisesta teologiasta taloudelliseen teologiaan. Giorgio Agamben haastattelu 8.3.2004, haastattelijana Gianluca Sacca. Kääntänyt Jussi Vähämäki. Osoitteessa <http://megafoni.kulma.net/index.php?art=410&am=1&vm=2>.
- AMK-rahoitusmalli 2015. Haettu 22.2.2016 osoitteesta http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoitus/Liitteet/amk_rahoitusmallimatriisi_2015.pdf
- Arene 5.3.2014. Korkeakoululaitosta kehitettävä kokonaisuutena. Haettu 30.4.2014 osoitteesta <http://www.arene.fi/fi/arene/ajankohtaista/korkeakoululaitosta-kehittava-kokonaisuutena-o>
- Bologna Declaration 1999. Haettu 20.12.2015 osoitteesta <http://www.magna-charta.org/resources/files/text-of-the-bologna-declaration>
- Bruun, Marjo 2014. Miten mitata julkisen sektorin kokoa. Tieto & Trendit 17.1.2014. Haettu 29.10.2014 osoitteesta <http://tietotrenditblogi.stat.fi/mag/article/51/>
- Etna 2015. Haettu 29.12.2015 osoitteesta <http://www.etla.fi/rahoitus/>
- Halila, Heikki 2008. Henkilöoikeuden perusteet. Haettu 20.12.2015 osoitteesta <http://www.helsinki.fi/oikeustiede/oppiaineet/sopimusoikeus/materiaali/Henkil%C3%B6oikeuden%20perusteet%202008,%20Halila.pdf>
- Hallituksen iltakoulu 16.11.2011. Opetus- ja kulttuuriministeriön muistio 11.11.2011. Haettu 10.3.2012 osoitteesta http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/ammattikorkeakoulu_uudistus/?lang=fi
- Hansmann, Henry & Kraakman, Reinier 2000. The End of History for Corporate Law. Working paper. Haettu 28.1.2016 osoitteesta http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=204528
- Helsingin Sanomat 23.6.2014. Kaikki eivät niele yhtenäistä korkeakoulua. Haettu 30.6.2014 osoitteesta <http://www.hs.fi/kotimaa/a1403408984898>
- Helsingin Sanomat 16.7.2014. Rahoitusprofessori: Opintorahaa pitäisi pienentää ja ”koulutusta vastaavan työn” voisi unohtaa. Haettu 22.7.2014 osoitteesta <http://www.hs.fi/politiikka/Rahoitusprofessori+Opintorahaa+pitäisi+pienentää+ja+koulutusta+vastaavan+työn+voisi+unohtaa/a1405564211449?sivu=1>
- Helsingin Sanomat 13.11.2015. OAJ tekisi ammattikouluista osakeyhtiöitä. Haettu 29.12.2015 osoitteesta <http://www.hs.fi/kotimaa/a1447386140397>
- Helsingin Sanomat 13.12.2015. Mihin ammattikoulut ja lukiot vastedes kuuluvat? Haettu 29.12.2015 osoitteesta <http://www.hs.fi/kotimaa/a1449897651952>
- Hollmén, Risto, & Rantanen, Sanni 2011. Kampukselta Kajahtaa. Turun Sanomat 18.1.2011. Haettu 28.2.2014 osoitteesta <http://blogit.ts.fi/kampukselta-kajahtaa/2011/01/18/opiskelijasta-omistaja-asiakkaaksi/>
- ICA Bylaws, updated 2013. Haettu 14.6.2015 osoitteesta <http://ica.coop/en/basics/alliance-rules-and-laws>
- ICA: Co-operative identity, values & principles. Haettu 14.6.2015 osoitteesta <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles>

- ILO 2002. Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 No. 193.
Haettu 14.6.2015 osoitteesta http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R193
- Jääskinen, Niilo & Rantanen, Jorma 2007. Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2. Haettu 30.7.2014 osoitteesta http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2007/Yliopistojen_taloudellisen_ja_hallinnollisen_aseman_uudistaminen.html
- Kaupparekisteri 2015. Haettu 4.8.2015 osoitteesta <https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/osakeyhtio/perustaminen.html>
- Kooste opinto-oppaasta 2015–2016. Helsingin oikeustieteellinen tiedekunta. Haettu 22.2.2016 osoitteesta http://www.helsinki.fi/oikeustiede/opiskelu/opinto-oppaat_pdf/Kooste2015-2016.pdf
- Korkeakoulujen arviointineuvosto 2013. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 5:2013. Haettu 25.6.2014 osoitteesta http://www.kka.fi/index.phtml?C=1265&product_id=270&s=277
- Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuostio 15.12.2011. Haettu 10.3.2012 osoitteesta http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/ammattikorkeakoulu_uudistus/?lang=fi
- Kuntaliitto 29.10.2009. Hyvä hallinto- ja johtamistapa kuntakonsernissa. Haettu 14.6.2014 osoitteesta <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/yhtiot/hyva-hallinto-ja-johtamistapa-kuntakonsernissa/Sivut/default.aspx>
- Lausuntoyhteenveto 2010. Lausuntoyhteenveto selvityshenkilöiden raportista ”Ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen”. Haettu 27.1.2016 osoitteesta http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahointus/Liitteet/Lausuntoyhteenveto_amk-selvitys_tiivistelmx_030311.pdf
- Lausuntopalaute 2012. Lausuntopalaute ammattikorkeakoulu-uudistuksen ensimmäistä vaihetta koskevasta hallituksen esityksestä. Haettu 22.2.2016 osoitteesta http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/ammattikorkeakoulu_uudistus/aineistot/liitteet/lausuntoyhteenveto_amk-uudistuksen_ensimmxistx_vaihetta_koskevasta_hallituksen_esityksestx_lopullinen.pdf
- Lausuntoyhteenveto 2013. Lausuntopalaute ammattikorkeakoulu-uudistuksen toista vaihetta koskevasta hallituksen esityksestä. Haettu 31.1.2016 osoitteesta http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/ammattikorkeakoulu_uudistus/Liitteet/Lausuntoyhteenveto_Amk_II_HE.pdf
- Lombardi, Marilyn 2007. Authentic learning for the 21st century: An overview. Educause learning initiative paper 1. Haettu 23.9.2015 osoitteesta <http://alicechristie.org/classes/530/EduCause.pdf>
- Naukarinen, Mikko 2014. Valitsijoiden etu vai yhtiön etu. Blogikirjoitus. Haettu 23.1.2014 osoitteesta <http://rehtoriikkaa.tamk.fi/tag/amk-laki/>

- Oikeusministeriö 2012. Säätiölainsäädännön uudistaminen. Selvitys kansallisten säätiöiden säännöistä ja käytännöistä. Oikeusministeriön julkaisuja 47/2012. Haettu 10.9.2015 osoitteesta
http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuar-kisto/1354109655883/Files/Saatiolainsaadannon_uudistaminen.pdf
- Oikeusministeriö 2012b. Luonnos uudeksi osuuskuntalaiksi - vertailu voimassa olevaan lakiin ja osakeyhtiölakiin 23.7.2012. Haettu 14.10.2015 osoitteesta
http://www.oikeusministerio.fi/material/attachments/om/hankkeet/fi/2011/6AldqKw3C/Luonnos_uudeksi_osuuskuntalaiksi_-_vertailu_voimassa_olevaan_lakiin_ja_osakeyhtiolakiin_23.7.2012.pdf
- OKM:n perustelumistio 2.12.2013. Ammattikorkeakoulujen toimilupien myöntäminen. Haettu 16.7.2015 osoitteesta http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/ammattikorkeakoulu_uudistus/toimiluvat/?lang=fi
- OKM – Bolognan prosessi 2014. Haettu 17.7.2014 osoitteesta <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/artikkelit/bologna/>
- OKM tiedote 2014. Koulutuksen arviointikeskuksen perustaminen. Haettu 2.8.2014 osoitteesta http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/vireilla_koulutus/Koulutuksen_arviointikeskus/index.html
- OKM muistio 2.12.2014. Valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluista. Haettu 22.2.2016 osoitteesta http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/ammattikorkeakoulu_uudistus/Liitteet/VNA_asetus_ammattikorkeakouluista_muistio.pdf
- Opetusministeriö 2008. Opetusministeriö keskeyttää Adultan valtiosuoksien maksun osittain. Haettu 27.1.2016 osoitteesta <http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2008/12/oppisopimustarkastukset.html>
- Oxford English Dictionary 2016. Haettu 28.1.2016 osoitteesta <http://www.oed.com.libproxy.helsinki.fi/>
- Palveludirektiivi 2006. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi palveluista sisämarkkinoilla 2006/123/EY, annettu 12.12.2006. Haettu 21.9.2015 osoitteesta <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:32006L0123>
- Pellervo 2015. Osuustoiminnan vuosikirja 2015. Haettu 28.1.2016 osoitteesta <http://pellervo.fi/osuustoimintauutiset/2015/09/02/osuustoiminnan-vuosikirja-2015-osuuskaupoista-pko-jatkaa-karjessa/>
- Piispainkokous 13.5.2015. 14 § Diakonin, kirkon nuorisotyönohjaajan ja lähetyssihiteerin virkakelpoisuudet. Haettu 18.10.2015 osoitteesta <http://sakasti.evl.fi/sakasti.nsf/sp?open&cid=Content488F97>
- Raamattu 1992. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokouksen vuonna 1992 käyttöön ottama suomennos. Haettu 31.1.2016 osoitteesta <http://www.evl.fi/raamattu/1992/>
- Sivistyspoliittisen ministerityöryhmän muistio 24.2.2012. Haettu 11.3.2012 osoitteesta http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/ammattikorkeakoulu_uudistus/?lang=fi
- StoraEnso 2016. Historia. Haettu 24.1.2016 osoitteesta <http://www.storaenso.com/lang/finland/about/Pages/history.aspx>

- Pöyhönen, Seppo 2014. Osuuskunta ja osuuskuntalaki. Haettu 10.1.2016 osoitteesta [http://fokus.talentum.fi.libproxy.helsinki.fi/teos/BAFBDXBTXEB-CA#kohta:3\(\(20\)Osuuskuntalaki\(\(20\)ja\(\(20\)omistajuus\(\(20\)\(:3.1\(\(ao\)Osuuskuntalain\(\(20\)merkitys\(\(20\)](http://fokus.talentum.fi.libproxy.helsinki.fi/teos/BAFBDXBTXEB-CA#kohta:3((20)Osuuskuntalaki((20)ja((20)omistajuus((20)(:3.1((ao)Osuuskuntalain((20)merkitys((20)))
- Sivistystyönantajat 12.11.2015. Ammatillinen ja lukiokoulutus yksityiseen muotoon. Haettu 29.12.2015 osoitteesta http://www.sivistystyonantajat.fi/ajankoh-taista/Ammatillinen_ja_lukiokoulutus_yksityiseen_muotoon_152.html
- Säätiölakityöryhmän mietintö 2013. Uusi säätiölaki. Säätiölain uudistamistyöryh-män mietintö 2013. Haettu 22.2.2016 osoitteesta http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1368536471072/Files/OMML_23_2013_Uusi_saatiolaki_366_s.pdf
- Stichweh, Rudolf 2010. Towards a General Theory of Function System Crises. Haettu 27.1.2016 osoitteesta https://www.fiw.uni-bonn.de/demokratie-forschung/personen/stichweh/pdfs/78_stw_towards-a-general-theo-ry-of-function-system-crises-_2_.pdf
- Suuntaviivat-muistio 6.9.2011. Haettu 10.3.2012 osoitteesta http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/ammattikorkeakoulu_uudistus/?lang=fi
- Taloussanomat 14.1.2014. Tasavallan presidentti Nii-nistö piti saarnapuheen. Haettu 9.7.2014 osoitteesta <http://www.taloussanomat.fi/politiikka/2014/01/15/tasavallan-presidentti-niinisto-piti-saarnapuheen/2014657/12>
- Tekes 2015. Avoin tietoinaisto – Tekesin maksama tutkimus-, kehitys- ja innovaa-tiorahoitus. Haettu 13.5.2016 osoitteesta https://extranet.tekes.fi/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=o_maksu_html&IBIAPP_app=openraho
- The CIA World Factbook 2015. Haettu 12.10.2015 osoitteesta <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/xx.html>
- Tieteen termipankki 2015: Hallituksen iltakoulu. Haettu 4.10.2015 osoitteesta http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:hallituksen_iltakoulu
- Tilastokeskus 2014. Yritykset toimialoittain ja oikeudellisen muodon mukaan, 2013–2014. Haettu 27.1.2016 osoitteesta http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__yri__yrti/050_yrti_tau_105.px/?rxid=08854734-b4cd-4b69-9498-47746aedef03
- Tilastokeskus 2014b. Yritykset toimialoittain ja omistajatyypin mukaan, 2013–2014. Haettu 27.1.2016 osoitteesta http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__yri__yrti/060_yrti_tau_106.px/?rxid=08854734-b4cd-4b69-9498-47746aedef03
- Tuori, Kaarlo 1998. Oikeuden kahdet kasvot. Tieteessä tapahtuu 6/1998. Haettu 1.9.2015 osoitteesta <http://www.tieteessatapahtuu.fi/986/sisalto.html>
- Turun ammattikorkeakoulu 13.12.2013. Turun AMK Oy:lle toimilupa. Haettu 1.1.2016 osoitteesta <http://www.turkuamk.fi/fi/ajankohtaista/105/turun-amk-oylle-toimilupa/>
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2014. Innovaatiot. Haettu 8.8.2014 osoitteesta <http://www.tem.fi/innovaatiot>

- Uusitalo, Paavo 2009. Yliopistouudistus vaatii komitean. Vieraskynä. Helsingin Sanomat 2.3.2009. Haettu 5.8.2014 osoitteesta <http://www.hs.fi/paakirjoitus/artikkeli/Yliopistouudistus+vaatii+komitean/1135243940883>
- Valtioneuvosto 2015. Hallituksen neuvottelut ja ministerityöryhmät. Haettu 8.9.2015 osoitteesta <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/neuvottelut>
- Valtioneuvoston kanslia 2014. Omistus, omistajaohjaus ja määräysvalta suurissa suomalaisyrityksissä. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 5/2014. Haettu 27.1.2016 osoitteesta <http://vnk.fi/julkaisu?pubid=2222>
- Vantaan kaupungin konsernistrategia 2013. Haettu 20.12.2015 osoitteesta https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/120282_konsernistrategia.pdf
- Vipunen 2015. Opetushallinnon tilastopalvelu. Ammattikorkeakoulujen opiskelijat ja tutkinnot. Haettu 28.1.2016 osoitteesta <https://vipunen.fi/fi-fi/amk/Sivut/Opiskelijat-ja-tutkinnot.aspx>
- Yle 30.10.2013. Oppisopimusten tarkastukset: Kohdeltiinko kouluttajia tasapuolisesti? Haettu 20.12.2015 osoitteesta http://yle.fi/uutiset/oppisopimusten_tarkastukset_kohdeltiinko_kouluttajia_tasapuolisesti/6907238
- Yle 21.2.2014. Näkökulma: JAKK-sotkun syyllisiä etsitään vielä vuosia. Toimittaja Haettu 20.12.2015 osoitteesta http://yle.fi/uutiset/nakokulma_jakk-sotkun_syyllisia_etsitaan_yhla_vuosia/7101512

Muut lähteet

- Adulta Oy:n yhtiöjärjestys 11.9.2003. Tietolähde Patentti- ja rekisterihallitus.
- Adulta Oy:n yhtiöjärjestys 9.10.2009. Tietolähde Patentti- ja rekisterihallitus.
- AMK-päivät 14.5.2014. Ammattikorkeakoulupäivät Lahdessa 13–14.5.2014. Omat muistiinpanot.
- Hietalahti, Onni. 2012. Osakeyhtiömalli ammattikorkeakoulutuksessa - mitä iloa? Esitelmä Ammattikorkeakoulujen yhtiöittämisen lyhyt oppimäärä -seminaarissa 12.1.2012.
- Tuusulan käräjäoikeuden tiedote 26.6.2015. Tietolähde Tuusulan käräjäoikeus.

Virallislähteet ja lausunnot (päiväysjärjestyksessä)

- HE 109/2005 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi
- Talousvaliokunnan mietintö 7/2006 vp - HE 109/2005 vp Hallituksen esitys uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi
- HE 263/2006 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta
- HE 7/2009 vp Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2009 vp – HE 7/2009 vp Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Kilpailuviraston lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle. Ydinvoivan lisärakentamisesta ja mankala-periaate. Dnro 589/14.00.20/2010, 4.6.2010.

HE 185/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle osuuskuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnan mietintö 6/2013 vp - HE 185/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle osuuskuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 9/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 64/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Poliisiammattikorkeakoulusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnan mietintö 23/2013 vp – HE 64/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Poliisiammattikorkeakoulusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 26/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi yliopistolain 49 §:n muuttamisesta

Sivistysvaliokunnan mietintö 10/2014 vp - HE 26/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi yliopistolain 49 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan lausunto 24/2014 vp - HE 26/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi yliopistolain 49 §:n muuttamisesta

STTK 20.5.2014. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:n lausunto sivistysvaliokunnalle. (HE 26/2014 vp)

ARENE 22.5.2014. Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry:n lausunto sivistysvaliokunnalle. (HE 26/2014 vp)

Kuntaliitto 22.5.2014. Kuntaliiton lausunto sivistysvaliokunnalle. (HE 26/2014 vp)

Arcada 27.5.2014. Yrkeshögskolan Arcadan lausunto sivistysvaliokunnalle. (HE 26/2014 vp)

OAJ 27.5.2014. Opetusalan Ammattijärjestön OAJ ry:n lausunto sivistysvaliokunnalle. (HE 26/2014 vp)

Opetushallitus 28.5.2014. Opetushallituksen lausunto sivistysvaliokunnalle. (HE 26/2014 vp)

SAMOK 28.5.2014. Suomen opiskelijakuntien liitto – SAMOK ry:n lausunto sivistysvaliokunnalle. (HE 26/2014 vp)

SYL 2.6.2014. Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry:n lausunto sivistysvaliokunnalle. (HE 26/2014 vp)

OAJ 6.6.2014. Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry:n lausunto ammattikorkeakoulu-uudistukseen liittyvistä asetuksista.

OKM 9.6.2014. Opetus- ja kulttuuriministeriön antama, sivistysvaliokunnan pyytämä vastine ammattikorkeakoululaista annetuista asiantuntijalausunnoista. (HE 26/2014 vp)

HE 166/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle säätiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 268/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lait, asetukset ja valtiosopimukset (päiväysjärjestyksessä)

Oikeudenkäymiskaari 4/1734

Rikoslaki 39/1889

Säätiölaki 109/1930 (kumottu)

Laki asianajajista 496/1958

Vahingonkorvauslaki 412/1974

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. Valtiosopimukset 66/1991.

Laki asianajajista annetun lain muuttamisesta 197/1992

Nuorisoasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen kokeiluista annettu laki
391/1991 (kumottu)

Laki ammattikorkeakouluopinnoista 255/1995 (kumottu)

Kuntalaki 365/1995 (kumottu)

Hallintolainkäyttölaki 586/1996

Yliopistolaki 645/1997 (kumottu)

Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 85–86/1998. Euroopan ihmisoikeussopimus
(Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena
kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjall

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999

Suomen perustuslaki 731/1999

Hallintolaki 434/2003

Osakeyhtiölaki 624/2006

Laki julkisista hankinnoista 348/2007

Yliopistolaki 558/2009

Laki Yliopistojen palvelukeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi 69/2010

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus 2012. Euroopan unionin virallinen
lehti 2012/C 326/01: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan
unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot

Osuuskuntalaki 421/2013

Laki ammattikorkeakoululain muuttamisesta 485/2013 (kumottu)

Laki Poliisiammattikorkeakoulusta 1164/2013

Ammattikorkeakoululaki 932/2014

Valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluista 1129/2014

Kuntalaki 410/2015

Säätiölaki 487/2015

Oikeustapaukset

Santa Clara County v. Southern Pacific R. Co. U.S. Supreme Court 118 U.S. 394 (1886). Haettu 2.1.2016 osoitteesta <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/118/394/case.html>

Case C-109/92 Wirth, EY-tuomioistuin 5. jaosto 7.12.1993. Haettu 21.9.2015 osoitteesta <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:61992CJ0109>

Markkinaoikeus, Diaarinro 458/12/KR

Markkinaoikeus, Diaarinro 36/13/KR

Tuusulan käräjäoikeuden tuomio 26.6.2015 nro 15/128245 (R 14/773)

Tuusulan käräjäoikeuden tuomio 12.2.2016 nro 6/1317 (L 12/1645)

Lyhenteet

A asetus
AMK Ammattikorkeakoulu
ARENE Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry.
alav. alaviite
EIT The European Institute of Innovation and Technology
EK Elinkeinoelämän keskusliitto ry.
ENIOS Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 63/1999
ETLA Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ry.
GATS General Agreement in Trade on Services, palvelukauppaa koskeva yleissopimus
HE hallituksen esitys
HL hallintolaki 434/2003
KHO korkein hallinto-oikeus
KKO korkein oikeus
L laki
NPM New Public Management
OAJ Opettajien ammattijärjestö OAJ ry.
OECD Organisation for Economic Cooperation and Development, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
OKLosuuskuntalaki 421/2013
OKM opetus- ja kulttuuriministeriö
OYLosakeyhtiölaki 624/2006
PeVL perustuslakivaliokunnan lausunto
PL Suomen perustuslaki 731/1999
RL rikoslaki 39/1889
SEUT Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SopS Suomen säädöskokoelman sopimussarja
t. taltio
TKI tutkimus, kehittäminen ja innovaatio
vp valtiopäivät

Kuviot

Kuvio 1. Tutkimuksen eteneminen, keskeiset aineistot ja menetelmät.

Kuvio 2. Ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittämisen ja tutkimuksen eteneminen.

Kuvio 3. Osakeyhtiömuodon perustelut / osakeyhtiömuotoon kohdistetut odotukset ammattikorkeakoulu-uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa.

Kuvio 4. Haastatteluissa nousseet odotukset ja riskit.

Taulukot

Taulukko 1. Osakeyhtiötä ja osuuskuntaa käsittelevien alalukujen rinnastus.

Taulukko 2. Ammattikorkeakoulu-uudistuksen selvitys- ja ensimmäisen vaiheen valmisteluaineisto ja päätökset oikeushenkilöstäytymisestä, yhtiöittämisestä ja osakeyhtiöittämisestä.

Taulukko 3. Ammattikorkeakoulun osakeyhtiömuotoon liittyvät vahvuudet, mahdollisuudet, heikkoudet ja uhat.

Taulukko 4. Ammattikorkeakoulun osuuskuntamuotoon liittyvät vahvuudet, mahdollisuudet, heikkoudet ja uhat.

Taulukko 5. Ammattikorkeakoulun ja osuuskunnan vertailua.

Liitteet

Liite 1. Haastatteluteemat

Liite 2. Kannanotto sivistysvaliokunnalle

Liite 3. Yhteenveto sivistysvaliokunnalle

Liite 1.

Haastatteluteemat

[hakasuluissa olevaa teemaryhmittelyä ei näytetty eikä esitetty haastateltavalle]

[Yleiset, osakeyhtiöittämiseen liitetyt odotukset]

- Mikä on ammattikorkeakoulujen tehtävä?
- Onko ammattikorkeakoulujen omistus ja rahoitus järjestetty tarkoituksenmukaisesti?
- Kaikkien ammattikorkeakoulujen edellytetään olevan osakeyhtiöitä. Mitkä ovat osakeyhtiömuodon edut?

[Toimintatutkimukselliset, kehittämiseen tähtäävät teemat]

- Mitä ongelmia tai riskejä osakeyhtiöittämiseen tai osakeyhtiömuotoon voi liittyä?
- Mitä tulisi ottaa huomioon, kun laaditaan AMK-osakeyhtiöiden
 - yhtiöjärjestysmääräyksiä
 - osakassopimuksia
 - Corporate Governancea / hyvää hallintotapaa koskevia määräyksiä
- Mihin muihin osakeyhtiömuotoon liittyviin kysymyksiin tulee omistajien, rahoittajien ja ammattikorkeakoulujen johdon paneutua?

Esimerkkejä:

- johdon valinnan kriteerit
- johdon koulutus
- toimitusjohtajan ja rehtorin toimien yhteensovitus
- valmistelun ja päätösten julkisuuden aste
- kilpailu, verotus jne.

[Teoriaperustasta nousevat, primaarikoodia ja kontingenssia koskevat teemat]

- Onko ammattikorkeakoulun organisoitumistavalla merkitystä pedagogiikan kannalta?
- Miten organisoituminen vaikuttaa opiskelijoiden asemaan? Entä opettajien asemaan?
- Olisiko ammattikorkeakouluille voitu valita jokin muu oikeushenkilömuoto, esimerkiksi osuuskunta?

[Avoin kysymys]

- Olisi hienoa, jos nostaisit esiin aiheita, joita en itse ole huomannut.

Liite 2.

SIVISTYSVALIOKUNNALLE

Hallituksen esityksen 26/2014 taustalla oleva ammattikorkeakoulujen rakenteiden yhdenmukaistaminen ja itsenäisen oikeushenkilöaseman luominen on perusteltavissa oleva hanke. Sillä tuetaan ammattikorkeakoulujen mahdollisuuksia toteuttaa yhteiskunnallisia tehtäviään. Osakeyhtiö ei kuitenkaan ole ainoa eikä edes paras vaihtoehto ammattikorkeakouluille. Esitän väitöskirjatyöhöni, ennen kaikkea tutkimus- ja valmisteluaineiston analyysiin ja lukuisiin haastatteluihin perustuen osakeyhtiöittämiseen näkökulmia, joita hallituksen esityksessä tai sitä edeltävässä valmistelussa ei ole mielestäni joko ollenkaan tai riittävästi tuotu esiin.

Olen kirjannut näkemykseni tiivistetysti kunkin luvun alkuun, otsikon alle. Lopussa esitän valiokunnan mietintöön kolmea lausumaehdotusta.

1. Oikeushenkilöllisyys

Esitetty oikeushenkilömuoto, osakeyhtiö, ei ole ainoa mahdollinen eikä edes paras vaihtoehto ammattikorkeakoululle. Se ei ratkaise ammattikorkeakoulun sisäistä taloudellisen yhteisön ja korkeakouluyhteisön välistä jännitettä.

Ammattikorkeakouluille on haluttu antaa oikeushenkilöllisyys, mikä merkitsee mm. kykyä saada oikeuksia ja tulla velvoitetuksi. Tämä olisi saavutettu myös tekemällä ammattikorkeakouluista yhdistyksiä, säätiöitä, osuuskuntia tai luomalla uudentyyppinen ammattikorkeakouluoikeushenkilö julkisten yliopistolaitosten tapaan. Säätiövaihtoehtoa on valmisteluaineistossa jonkin verran pohdittu; esimerkiksi osuuskuntamallisesta ratkaisusta ei ole ilmeisesti edes keskusteltu.

Osakeyhtiömuotoa puolustaa ennen kaikkea se tosiseikka, että ylläpitäjistä – ei siis itse ammattikorkeakouluista – suurin osa on jo ollut osakeyhtiöitä. Voi ajatella, että osakeyhtiömuoto on ollut kuntapäätäjien ja valtioneuvoston (lupapäätösehdollaan) suosima ja siten ikään kuin yhteiskunnallisen keskustelun ja päätöksenteon tulos, joka nyt kirjataan lakiin yleiseksi, kaikkia ammattikorkeakouluja koskevaksi määräykseksi. Tosiasiassa kyse on kuitenkin ollut ainakin osittain ajautumisesta, jolle on jälkikäteen etsitty ja esitetty rationaalisia perusteita.

Kaikki olemassa olevatkin yhtiöt joudutaan muuttamaan uuden lain mukaisiksi. Erityisen iso, kaikkia koskeva muutos on ammattikorkeakoulun ja osakeyhtiön sulautuminen yhdeksi toimijaksi. Tämä tuo mukanaan koko joukon myöhemmin käsiteltäviä muutoksia niin johdon tehtäviin, hallinnon ja hallituksen rakenteeseen, osakkaiden asemaan kuin käytännössä myös keskeiseksi nousseeseen rahoitusmalliin.

Puhuttaessa erillisestä oikeushenkilöstä tarkoitetaan myös mahdollisuutta konkurssiin. Tämä on kuntaomistajien kannalta merkittävä tekijä näiden arvioidessa uudistuksen mahdollisia vaikutuksia. Konkurssimahdollisuus käytännössä rajaa osakkeenomistajien suoran taloudellisen riskin yhtiöön sijoitettuun pääomaan.⁵³⁵

535 Oppisopimuskoulutuksen määrä kasvoi merkittävästi vuodesta 2005 alkaen. Opetusministeriön

Huolimatta pyrkimyksestä päästä osakeyhtiöittämisellä yhteen toimijaan on sisälle rakennettu erillinen ammattikorkeakouluyhteisö⁵³⁶, johon esimerkiksi osake-keenomistajat - joita lakiehdotuksen 5.2 §:ssä kutsutaan ”toimintaan osallistuviksi” - tai (suurin osa) hallituksen jäsenistä eivät kuulu. On siis edelleen kaksi yhteisöä, osakeyhtiö ja ammattikorkeakoulu, ja on toimintaan osallistuvia ja jäseniä. Jännite näiden välille jää elämään.

Lakiehdotuksen 5.2 §:n yleishyödyllisyystarkennukset on otettu mukaan sinänsä tärkeistä verotussyistä. Kun nämä on kirjoitettu suoraan lakiin, voi valtionvarainministeriö esittää syksyllä lainmuutosta, joka vapauttaa ammattikorkeakoulut hakemasta erikseen yleishyödyllisyyteen perustuvaa verovapautta. Asiaa ei kuitenkaan ole ajateltu loppuun. Se, että ammattikorkeakouluosakeyhtiö ei saa tuottaa toimintaan osallistuville taloudellista etua, tarkoittaa joko sitä, että opettajat ja muu henkilökunta tai opiskelijat eivät osallistu ammattikorkeakouluosakeyhtiön toimintaan, tai he eivät saa saada osallistumisestaan taloudellista etua. Kumpikin tulkinta on outo.

Osakeyhtiö on hallituksen esityksessä ja tässä lausunnossa esitetyillä perusteilla mahdollinen ratkaisu ammattikorkeakoulun hallintomalliksi. Samalla tulisi kuitenkin kokeilla myös muita mahdollisia ja korkeakouluopetuksen kannalta perusteltuja ratkaisuja, varsinkin jos niillä saavutettaisiin samalla kaikki osakeyhtiömuodon edut.

2. Tehokkuus ja toiminnan laatu

Osakeyhtiö on tehokas määrällisten tavoitteiden toteuttaja. Lakiehdotus ei turvaa korkeakoulutukselle oleellisten laadullisten tavoitteiden toteutumista.

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa uudistettiin ammattikorkeakoulujen rahoitusta. Toisessa vaiheessa rahoitus siirretään käytännössä kokonaan valtiolle, joka rahoittaa suoraan ammattikorkeakouluja. Ylivoimaisesti tärkeimmiksi kriteereiksi on nostettu suoritettut tutkinnot ja opintopisteet – näiden perusteella myönnetään yhteensä 78 % rahoituksesta. Annetuilla mittareilla kaikki ammattikorkeakoulut kilpailevat samasta, valtion budjettiin varatusta määrärahasta.

valtionosuuksien vuosibudjetit ylittyivät toistuvasti. Myönnettyjen valtionosuuksien määrä kasvoi noin 140 miljoonasta lähes 250 miljoonaan euroon vuosina 2005–2008. Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjasi opetushallituksen tarkastamaan erityisesti niitä koulutuksen järjestäjiä, joiden koulutus oli kasvanut eniten.

Oppisopimuskouluttajia on kaikkiaan noin 80; tarkastus tehtiin viiteen kohteeseen. Edustettuina ovat oikeudellisilta rakenteiltaan erityyppiset koulutuksen järjestäjät: Adulta Oy (osakeyhtiö), MJK-koulutuskeskus ry (aatteellinen yhdistys), Jalasjärven aikuiskoulutuskeskus JAKK (kunta), Koillis-Pohjanmaan ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä (kuntayhtymä) ja Pohjois-Suomen koulutuskeskussäätiö (säätiö). Tarkastus johti noin 100 miljoonan euron takaisinperinnän aloittamiseen. Adulta Oy:n konkurssipesässä valtion saatava on noin 32 miljoonaa euroa, mitä summaa haetaan vahingonkorvausoikeudenkäynnissä hallitukselta ja muulta johdolta; Jalasjärven kunta joutuu puolestaan maksamaan valtiolle noin 35 miljoonaa euroa. Vahingonkorvaus- ja takautumisoikeudenkäynnit jatkuvat myös Jalasjärven tapauksessa. Vastuut monin osin samanlaisesta toiminnasta kohdistuvat ainakin tässä vaiheessa varsin eri tavalla.

⁵³⁶ Lakiehdotuksen 3 §: ”Ammattikorkeakouluyhteisö. Ammattikorkeakouluyhteisöllä tarkoitetaan yhteisöä johon kuuluvat ammattikorkeakoulun opettajat, muu henkilöstö ja tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevat opiskelijat.”

Ammattikorkeakoulun osakeyhtiöittämisen kiistaton etu on se, että itsenäisenä toimijana se pystyy paremmin huolehtimaan taloutensa seuraamisesta kuin esimerkiksi kunnan tai kuntaliiton ylläpitämänä. Talousvastuu korostuu, millä on sekä toivottuja että mahdollisesti yllättäviäkin seurauksia.

Osakeyhtiö on tehokas väline tuottamaan annetuilla mittareilla arvioitavia tuloksia. Vaikka tavallisen osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena olisi periaatteessa ja lain nojalla voiton tuottaminen, yhtiö pystyy tästä välittämättä keskittymään esimerkiksi liikevaihdon tai markkinaosuuden kasvattamiseen – mikäli juuri näitä mitataan ja näistä yhtiötä ja sen johtoa palkitaan. Vastaavasti ammattikorkeakouluosakeyhtiö pystyy keskittymään mitattavien tutkintojen ja opintopisteiden tuottamiseen. Tämä voi pahimmillaan viedä sivuun ammattikorkeakoululle asetetuista opetus-, aluekehitys- ja tutkimustehtävistä. Opetuksen ja oppimisen laatua voidaan edellyttää ja jossain määrin tarkkailla, mutta opetuksen ja oppimisprosessin laadun varmistaminen ja kannusteet laadun nostamiseksi ovat enimmäkseen avoimia kysymyksiä.

Osakeyhtiö alkaa rakenteensa mukaisesti keräämään toimintaansa turvaavaa ja johdon päätöksentekoa yksinkertaistavaa ja vastuuta pienentävää taloudellista puskuria. Vapaaseen omaan pääomaan siirretyt voittovarot mahdollistavat aikanaan mm. investoinnit kiinteistöihin. Yhtenä vaarana on osakeyhtiöille tyypillinen imperiumien rakentaminen. Ammattikorkeakoulun tärkein tehtävä on opetus. Se, mikä on poissa opetuksen resursseista, on viime kädessä poissa opiskelijoilta. On yhteiskunnallisella tasolla pohdittava, onko tehokkaampaa resurssien käyttöä sijoittaa vaikkapa miljoona euroa ammattikorkeakoulun tietyn vuosikurssin opiskelijoiden osaamistason nostamiseen kuin säästää tämä summa tuleviin kiinteistö- tms. investointeihin.

Laadullisiakin tavoitteita asetetaan (mm. 42 §:n perusteella) ja laatua ja laatuja järjestelmiä arvioidaan ja tulokset julkaistaan 62 §:n perusteella. Valtioneuvosta myös hyväksyy vuosittain koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman. Niin kauan kun ammattikorkeakouluosakeyhtiön talouteen vaikuttavat mittarit ovat ennen kaikkea määrällisiä, nämä toimet jäävät toissijaisiksi.

Osakeyhtiö on tehokkaaksi ellei ylivoimaiseksi osoittautunut taloudellinen toimija. Se tuottaa keskittyneesti sitä määrällisesti mitattavaa tulosta, jota se ohjataan taloudellisilla kannusteilla tuottamaan. Osakeyhtiö voi palkka- ja palkkiojärjestelmällä tukea sitä, että sille asetetut – määrälliset tai laadulliset - tavoitteet täyttyvät. Määrän lisäksi laatua tuottamaan pyrkivän opetusorganisaation osalta tarjottava ratkaisu – uusi rahoitusmalli yhdistettynä osakeyhtiömuotoon - on vielä keskeneräinen.

3. Oikeusvarmuus ja ennustettavuus

Lakiehdotuksella muovataan osakeyhtiötä niin paljon, että kyse ei enää käytännössä ole osakeyhtiöstä. Tämä merkitsee oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden merkittävää vähenemistä.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiluonnoksessa osakeyhtiömuotoa muovataan monella tavalla. Keskeisiä muutoksia ovat yleishyödyllisyyttä määrittävät 5.2 §:n mukaiset rajaukset, rajoitukset osakkeenomistajien oikeuksiin (mm. osakassopimukseen 7 §:ssa), hallituksen jäsenten valintaa koskevat määräykset 17 §:ssä, päätösvalan

siirron rajaukset 16.2 §:ssä ja 18.2 §:ssä, sinänsä hyvin perustellut hallintolain ja julkisuuslain noudattamisvelvollisuudet 21 §:ssä ja rikosoikeudellisen virkavastuun ulottaminen työntekijöihin ja johtoon 23 §:ssä. Käytännössä näin muodostetaan vahvasti modifioitu osakeyhtiön kaltainen ellei peräti uusi oikeushenkilötyyppi.

Ehkä olennaisin ero normaaliasakeyhtiöön on tämän korkeakouluosakeyhtiön rahoitus. Se ei varsinaisesti myy mitään, ei tavaraa eikä palveluita, vaan saa rahoituksensa valtiolta tiettyjen ennalta määrättyjen kriteerien pohjalta. Kyse on eräänlaisista kvasimarkkinoista. Yhtiön tasekin muodostuu pitkälti valtion lahjoittamasta omaisuudesta ja aikaisempien vuosien valtionavuista käyttämättä jääneestä osuudesta, joka on kirjattu yhtiön vapaaseen omaan pääomaan. Kun otetaan vielä huomioon ammattikorkeakouluyhtiölle lain perusteella myönnettävät verohelpotukset, voidaan perustellusti puhua kvasiyhtiöstä.

Ammattikorkeakoulutoiminta edellyttää valtioneuvoston myöntämää toimilupaa. Myöntämisen yhtenä edellytyksenä on ehto, että ammattikorkeakouluosakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä tai osakassopimuksessa ei ole sellaisia määräenemmistöpäätöksiä edellyttäviä ehtoja, jotka ”estävät ammattikorkeakoulujen rakenteellista kehittämistä”. Omistajakunnat eivät voi näin keskenään sopia, että jossakin kunnassa on ammattikorkeakoulun toimipiste. Tällainen sopimus on automaattisesti lupaehtojen vastainen osakassopimus. Käytännössä kuitenkin mikä tahansa osakkeenomistajien välinen ammattikorkeakoulua koskeva, mahdollisesti suullinenkin sopimus voi olla toimiluvan vastainen. Kyse voi olla vaikkapa sopimus äänestyskäyttäytymisestä yhtiökokouksessa, kun käsiteltävä asia voidaan tulkita jollain lailla rakenteeseen liittyväksi. Yhtiöjärjestyksen ja erityisesti osakassopimusten sisällön rajaaminen on kunnallisen itsehallinnon kannalta ja myös yksityisoikeudellisesti poikkeuksellinen menettely ja näin toteutettuna oikeusvarmuutta heikentävä.

Uuden oikeushenkilötyypin syntymisellä on akateemisen mielenkiinnon ylittäviä vaikutuksia. Esimerkiksi tuomioistuinten tavallisia osakeyhtiöitä koskeva ratkaisukäytäntö ei sellaisenaan sovellu ammattikorkeakouluosakeyhtiöön. Osakkeenomistajien osakesopimuksen tekemistä ja hallituksen jäsenten valintaa koskevat rajoitukset ovat vahvoja perusteita myös osakkeenomistajien vastuun rajoittamiselle. Ennen kaikkea sitä merkitsee nytkin uudistusprosessissa voimakkaasti käytetty toimilupamenettely ja rahoituksen siirtäminen suoraan valtion ja ammattikorkeakoulun väliseksi.

Ammattikorkeakouluosakeyhtiön toiminnan tarkoituksena ei ole, normaaliasakeyhtiöstä poiketen, voiton tuottaminen osakkeenomistajalle. Ammattikorkeakoulun tehtävänä on lakiehdotuksen 4.1 §:n mukaan ”...antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen, taiteellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin ja tukea opiskelijan ammatillista kasvua.” Lisäksi tehtävänä 4.2 §:n mukainen tutkimus-, kehittämis- ja taiteellinen toiminta. Nämä ovat ne voiton tuottamisen sivuuttavat yhtiön edut, joita yhtiön johdon – hallituksen jäsenten ja rehtori-toimitusjohtajan – on osakeyhtiölain 1:8 §:n perusteella huolellisesti toimien edistettävä.

Johtohenkilön vahingonkorvausvelvollisuutta määrittävässä osakeyhtiölain 22:1.1 §:ssä todetaan, että hallituksen jäsenen ja toimitusjohtajan on korvattava vahinko,

jonka hän on tehtävässään 1 luvun 8 §:ssä säädetyn huolellisuusvelvoitteen vastaisesti tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle. Tällaisen toiminnan arviointi ei voi ongelmitta perustua ns. normaaliosakeyhtiöitä koskevaan oikeuskäytäntöön.⁵³⁷

Osakeyhtiömuodon valitseminen (ainoaksi) hallintomuodoksi ammattikorkeakouluille ei nähdäkseni tuota sitä oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta, jota ratkaisulla on haettu. Samalla hallituksen jäsenille ja ennen kaikkea rehtori-toimitusjohtajalle asettuu poikkeuksellisia osaamisvaatimuksia. Näistä nousevia ongelmia voidaan osittain ratkaista mm. järjestelmällisellä koulutuksella ja ammattikorkeakoulujen yhdessä kehittämällä, kunkin ammattikorkeakoulun itsenäisesti päättämällä hyvää hallintotapaa koskevilla säännöillä.

Ammattikorkeakouluoikeushenkilön kutsuminen osakeyhtiöksi on kuitenkin omiaan johtamaan harhaan niin päättäjiä, sidosryhmien edustajia kuin organisaatiossa toimiviakin. Tarkemmat rajankäynnit ja tulkinnot saadaan vasta oikeuskäytännöstä – mikä ei julkisen palvelun rakentamisen kannalta voi olla tarkoituksenmukaista.

4. Autonomia

Ehdotus ja koko ammattikorkeakoulu-uudistus heikentää kuntien mahdollisuutta vaikuttaa ammattikorkeakouluihin ja lisää entisestään valtion, käytännössä opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus- ja ohjausvaltaa.

Hallituksen esityksessä esitetään, että ammattikorkeakoulujen ohjauksen ongelmana on pidetty kuulumista kahteen eri ohjausjärjestelmään. Käytännössä tällä on tarkoitettu kunnallista ohjausta, joka on perustunut joko suoraan hallinnolliseen määräysvaltaan tai omistusohjaukseen ja valtionavun kulkemiseen kunnan kautta, ja valtion ohjausta, joka on perustunut rahoitukseen, tavoiteneuvotteluihin ja toimilupamenettelyyn.

Osakeyhtiöittäminen lisää ammattikorkeakoulujen itsenäisyyttä suhteessa omistajiinsa, jotka ovat pääasiassa kuntia. Osakkeenomistajille jää käytännössä oikeus valita suurin osa hallituksen jäsenistä (henkilöstö ja opiskelijat valitsevat kumpikin yhden hallituksen jäsenen). Lakiehdotuksen 17.1 §:llä tätäkin valintaoikeutta on rajoitettu edellyttämällä jäseniltä mm. toimiluvan mukaisen tehtävän tuntemusta – esimerkiksi sairaanhoitajia kouluttavan ammattikorkeakoulun hallitukseen tulee valita jäsen, jolla on sairaanhoitoalan osaamista.

Kunnat pitävät ammattikorkeakoulujen ylläpitäjäosakeyhtiöitä osana kuntakonsernia, mikäli konserniohjeistuksessa määritellyt ehdot täyttyvät. Uuden lain valmistelussa on lähdetty siitä, että ammattikorkeakouluosakeyhtiöt eivät ole velvollisia noudattamaan konserniohjeistusta. Lakiluonnoksen 20 §:ssä ilmaistulla tavalla ”(t)oiminnan ja hallinnon järjestämisestä määrätään ammattikorkeakoulun johtosäännössä ja muissa vastaavissa ammattikorkeakoulun sisäisissä määräyksissä”.

537 Toisaalta lakiehdotuksen 23 §:ssä todetaan: ”Rikosoikeudellinen virka- ja vahingonkorvausvastuu. Ammattikorkeakoulun henkilöstöön ja toimielimen jäsenen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).” Erityisesti viimeisen virkkeen ilmoitus on hämmentävä. Miten tämä suhtautuu osakeyhtiölain mukaiseen johdon vastuuseen?

Ammattikorkeakouluilla näyttää olevan tiedossa lakia valmistelleen opetus- ja kulttuuriministeriön tulkinta; on epäselvää, ovatko kuntapäättäjät arvioineet tämän muutoksen vaikutuksia.

Osakeyhtiön hallituksen ja johdon tulee osakeyhtiölain 1:8 §:n mukaisesti huolellisesti ajaa yhtiön etua. Tämän kanssa ristiriidassa olevan, yksittäisen osakkeenomistajan, osakkeenomistajien enemmistön tai edes kaikkien osakkeenomistajien edun ajaminen on osakeyhtiölain vastaista ja voi johtaa korvausvelvollisuuteen, mikäli näin aiheutetaan yhtiölle vahinkoa. Ammattikorkeakoulun ja osakeyhtiö sulautuessa yhdeksi toimijaksi huolellisuusvelvollisuus tulee selkeäksi. Hallituksen jäsen ei voi hallituksessa puolustaa kuntaomistajan intressejä esimerkiksi tilavuokra-asioissa, jos se on vastoin ammattikorkeakoulun etua.

Tieteen ja opetuksen itsenäisyys ovat arvokkaita tavoitteita. Lakiehdotuksella toteutettava rakennemuutos vähentää omistajien, siis käytännössä kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa ammattikorkeakouluihin; vastaavasti valtion ja opetus- ja kulttuuriministeriön mahdollisuudet vaikuttaa kasvavat. Osakeyhtiömuoto tuo aikaisempaa suurempaa itsenäisyyttä mutta myös haavoittuvuudeksikin määriteltävissä olevaa ohjattavuutta. Tämä on selvää, jos verrataan osakeyhtiötä esimerkiksi yliopistojen säätiötyyppiseen oikeushenkilöllisyyteen. Suurin ero on kuitenkin se, että yliopistot luetellaan laissa, kun taas ammattikorkeakoulut ovat valtioneuvoston päätöksen varassa.⁵³⁸

Lopputulosta voidaan perustella näiden kahden korkeakoulusektorin erilaisilla yhteiskunnallisilla tehtävillä. Käytännössä ammattikorkeakoulujen neuvotteluasema ja siten itsenäisyys opetus- ja kulttuuriministeriöön päin heikkenee entisestään. Samalla kunnalliseen päätöksentekoon perustuva, ammattikorkeakouluissakin usein hitaaksi ja byrokraattiseksi koettu mutta samalla moniääninen ja edustuksellinen vaikuttaminen muuttuu ministeriön yksiaanisemmäksi ohjaukseksi.

Yhteiskunnan toiminta on monimutkaista. Tavoitteiden, rahoituksen, toimintamallien ja seurannan yksinkertaistaminen ja yksipuolistaminen voi onnitessaan tuottaa toivottuja tai ennakoituja tuloksia. On myös mahdollista, että virtaviivaistaminen pudottaa toiminnasta tärkeitä, ainoastaan monimuotoisuuden ja -äänisyyden varmistamia elementtejä.

5. Kansainvälinen vertailu

Hyvin toteutettu kansainvälinen vertailu olisi mahdollistanut päättäjille tilaisuuden miettiä osakeyhtiömuodon kansainvälistä tunnettuutta ja osakeyhtiöittämisestä avautuvia – toivottuja ja ei-toivottuja – polkuja.

⁵³⁸ Rehtori-toimitusjohtajan asema hallituksen valitsemana ja valtion rahoituksen käyttöä ohjaavana toimijana todennäköisesti kasvaa entisestään. Yleistoimivallan siirtokielto sementoi rehtorin valtuudet. Hallitus on monimutkaisessa rakenteessa epävarma ohjeistaan, valtuuksistaan ja vastuistaan, ja rehtori käyttää laajaa esitys- ja toimeenpanovaltaa. Osakeyhtiöissä tavallisista toimitusjohtajasopimuksista tulee myös ammattikorkeakoulujen rehtorien kasvavan itsenäisyyden viimekätisiä turvaajia. Toisaalta rehtorin mahdollisuus tasapainotella kuntaomistajan ja OKM:n välillä jonkin verran myös pienenee kuntien vaikutusvallan vähenemisen myötä.

Hallituksen esityksen mukaisesti ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittäminen parantaa kansainvälistä vertailtavuutta. Osakeyhtiö on kiistatta kansainvälisesti käytetyin, tunnetuin ja merkittävin taloudellisen toiminnan organisoitumismuoto. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole maata, jossa ammatti- tai muut korkeakoulut olisivat kokonaan tai edes pääosin osakeyhtiöitä tai muuten yhtiömuotoisia. Hallituksen esitykseen sisältyvä kansainvälinen vertailu on täsmälleen sama kuin hallituksen esityksessä 9/2013. Organisoitumismuodon osalta siinä on tietoja vain Norjan osalta. Tätä on erikoinen tapa tehdä nykyaikaista, muuhun maailmaan suhteutuvaa ja sieltä kokemuksia hakevaa lainvalmistelutyötä.

Englannissa ammattikorkeakoulujärjestelmää vastaava polytechnics-verkosto perustettiin Suomeen verrattavalla tavalla vuonna 1965. Vuonna 1988 niistä tehtiin osakeyhtiöitä, ja vuonna 1992 ne joko muutettiin yliopistoiksi tai sulautettiin olemassa oleviin yliopistoihin.⁵³⁹ Tällainen ja vastaavat kehitykset ovat osakeyhtiöittämisen jälkeen Suomessakin entistä todennäköisempiä.

6. Uudet rahoitusmahdollisuudet ja omistuksen muutos

Osakeyhtiömuoto tuo mukanaan mahdollisuuksia lisärahoitukseen. Samalla se merkitsee oven avautumista ammattikorkeakoulujen kansainvälistymiseen mutta myös yksityistämiseen.

Osakeyhtiö mahdollistaa pääomien keräämisen niin, että yksittäisen osakkeen omistajan vastuu on rajoitettu hänen sijoittamaansa pääomaan. Ammattikorkeakoulujen omaisuus muodostuu suurelta osin hallituksen esityksessäkin kuvatulla tavalla valtion niille siirtämästä kiinteistöomaisuudesta. Mukana on myös kunnallisten oppilaitosten ja yksityisten yhdistysten ja säätiöiden ammattikorkeakouluihin aikoinaan siirtämästä omaisuudesta.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjille ja ammattikorkeakoulujen ylläpitäjille vuoden 1998 loppuun saakka luovutettujen kiinteistöjen ikuinen palautusvelvollisuus tilanteissa, joissa kiinteistöjä ei enää käytetä koulutustoimintaan, muutettaisiin vastaamaan myöhemmissä luovutuksissa käytettyä 30 vuoden palautusaikaa. Tämä aika laskettaisiin siitä hetkestä, jolloin valtio on luovuttanut kiinteistöt kunnalle tai kuntayhtymälle. Käytännössä viimeisetkin näiden sopimusten mukaiset palautusvelvollisuudet päättyisivät siis vuoden 2028 lopussa. Kyse on yli miljardin euron omaisuuserästä. Tämä parantaa merkittävästi ammattikorkeakoulujen taloudellista asemaa mahdollistaen mm. näiden kiinteistöjen käytön vakuutena.

Osakeyhtiöittäminen mahdollistaa myös suunnatun osakeannin. Näin voidaan saada toimintaan mukaan merkittäviä kumppaneita, esimerkiksi yliopistoja. Samalla voidaan parantaa ammattikorkeakoulujen taloudellisia toimintaedellytyksiä. Omistajarakenteen vahvistamista voitaisiin joissain tapauksissa edellyttääkin toimiluvan saamisen ehtona.

Uusien omistajien joukkoa ei ole mitenkään rajoitettu kotimaisiin julkisiin tai yleishyödyllisiin yhteisöihin ja säätiöihin. Ne voivat olla myös ulkomaisia yliopistoja

539 Kattava esitys prosessista on John Pratt (1996). The Polytechnic Experiment, 1965-1992. Buckingham: Society for Research into Higher Education.

tai muita koulutusorganisaatioita tai yksityisiä yrityksiä tai jopa yksityishenkilöitä. Ammattikorkeakouluosakeyhtiön voiton- ja muun varallisuudenjakokielto, mutta myös osakassopimuksia koskevat rajoitukset vähentävät sijoittajien halukkuutta sijoittaa yhtiöön ja tulla osakkeenomistajaksi. Varojenjakokielto on kuitenkin ammattikorkeakoulun perustehtävien toteutumisen kannalta ilmeisen mielekäs. Sen sijaan ammattikorkeakoulujen rakenteita koskeva osakassopimuskielto voi estää esimerkiksi ulkomaisen yhteistyökumppanin kanssa suunniteltua koulutusvientä.

7. Vertailtavuus

Ehdotetuilla toimenpiteillä ja valvontarakenteilla ammattikorkeakoulut saadaan keskenään vertailtaviksi. Samaan olisi päästy ilman osakeyhtiöittämistä.

Tavoite saada ammattikorkeakoulut keskenään vertailtavaksi on uudistuksen keskeisiksi mainittuja perusteita. Tämä tarve nousee ennen kaikkea uudesta rahoitusmallista.

Valtioneuvosto on lakiluonnokseen sisältyvän valtuutuksen perusteella antamassa esityksen ammattikorkeakouluosakeyhtiöiden käytettävästä tuloslaskelma- ja tasekaavasta ja raportointijärjestelmästä. Tämä uudistus ei olisi vaatinut nimenomaan osakeyhtiömuotoa, vaan samat velvoitteet ja tavoitteita ja taloudellista raportointia koskevat ohjeet olisi voitu antaa ainakin osuuskuntamuotoiselle ammattikorkeakoululle.

Toisaalta osakeyhtiömuoto ei millään tavalla edistä arvioitavan laadun vertailtavuutta.

8. Ammattikorkeakoulut ja yliopistot

Osakeyhtiöittäminen helpottaa Suomen korkeakoulurakenteen duaalimallin purkamista. Tämä olisi tullut esityksessä avoimesti kertoa.

Ammattikorkeakoulujen rakenteiden yhdenmukaistaminen ja osakeyhtiömuotoon vieminen ja ennen kaikkea rahoitusmallin muutos todennäköisesti helpottavat ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen yhteistyötä. Samalla osakeyhtiömuoto mahdollistaa mm. nopean siirtymisen nykyisestä korkeakoulujen duaalimallista puhtaaseen yhtenäiskorkeakoulumalliin esimerkiksi Englannin tapaan. Tämä muutosmahdollisuus on ikään kuin auki kirjoittamattomana optiona hallituksen esityksen takana. Yhteiskunnan tarpeiden muuttuessa ja opetus-, oppimis- ja tutkimusprosessien kehittämiseksi voi tämän mahdollisuuden rakentaminen osoittautua oikeaksi ratkaisuksi. Koulutukseen liittyvät muutokset vaativat Suomen hyväksi koetun käytännön mukaisesti perusteellista valmistelua ja kokeiluja.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry on ehdottanut seuraavaksi vaiheeksi siirtymistä yhteen korkeakoululakiin⁵⁴⁰. Tässä vaiheessa tulisi joka tapauksessa useampimuotoisia korkeakouluja (osakeyhtiöitä, julkisoikeudellisia laitoksia ja säätiöitä), ellei samalla tehtäisi taas muitakin oikeushenkilöllisyyttä koskevia muutoksia. Yhtenä Arenen tavoitteena on todennäköisesti vahvistaa ammattikorkeakoulujen asemaa sillä, että ne lueteltaisiin laissa yliopistojen tapaan.

⁵⁴⁰ Arenen tiedote 5.3.2014: Korkeakoululaitosta kehitettävä kokonaisuutena. Haettu 30.4.2014 osoitteesta <http://www.arene.fi/News.aspx?id=6182>.

Perustuslain 123 §:n mukaan yliopistoista säädetään lailla. Eduskunta päättää yliopistolailla yliopistojen määrästä; lain 1.1 §:ssä luetellaan kaikki yliopistot. Mikäli siirrytään yhden korkeakoulumallin järjestelmään ja ammattikorkeakouluista tehdään yliopistoja tai ne liitetään tällaisiin, luovuttaisiin samalla nykyisestä lupamenettelystä. Tämä vähentäisi nykyiseen käytäntöön liittyvää valtionohjausta ja lisäisi koulutussektorin vakautta ja autonomiaa. Samalla pitäisi kehittää rakenne, jolla yhteiskunnan työ- ja kehittämistarpeiden muutos vaikuttaisi mielekkäällä tavalla koulutusvastuisiin ja opetuksen sisältöön ja menetelmiin.

9. Muovautuvuus

Osakeyhtiöittäminen mahdollistaa nopeat koulutuskentän muutokset ja erilaiset kokeilut. Samalla koulutus edellyttää vaali- ja valtuustokaudet ylittävää pitkäjänteisyyttä.

Yksi keskeisistä syistä osakeyhtiömuodon menestykseen on osakeyhtiöiden helppo fuusioitavuus⁵⁴¹. Tarpeen vaatiessa tämäkin mahdollisuus avautuu nyt käytettäväksi – samoin toki eriytymisiä ja yhdistymisiä sisältävä, esimerkiksi koulutusvastuiden mukainen uudelleenorganisointi. Osakeyhtiö voi myös perustaa tytäryhtiön tai olla osakkeenomistajana tai muuten osakkaana toisissa yhtiöissä. Tytäryhtiöön voisi luontevasti siirtää sellaisen vähäistä merkittävämmän liiketoiminnan, joka ei suoraan tue ammattikorkeakoulun perustehtävää ja johon arvonlisäveron palautusta ja tuloverovapautusta ei sovellettaisi. Tästä voi kuitenkin syntyä kilpailuneutraliteettiongelmia, mikäli ammattikorkeakoulun tuettuja resursseja käytetään kilpailluilla markkinoilla.

Yksi osakeyhtiöittämisen välillisesti mahdollistamista kehityssuunnista on siirtyminen ammattikorkeakoulutasoisessa opetuksessa tilaaja-tuottaja –malliin. Opetuksen osalta mallia on jo kokeiltu työvoimapolitiittisessa ammattikoulutuksessa.

Osakeyhtiö on joustava ja helposti edelleen kehitettävissä (muutettavissa, yhdistettävissä, pilkottavissa) oleva oikeudellinen rakenne. Myös sen muuttaminen toiseksi oikeushenkilöksi tai lakkauttaminen kokonaan on tarpeen vaatiessa melko ongelmatonta. Näin osakeyhtiöittäminen avaa harkiten käytettynä mahdollisuudet myös omaperäisiin, suomalaisen yhteiskunnan tarpeita ja opiskelijoiden osaamista ja koulutuksen mukaista työllistymistä palveleviin ratkaisuihin. Väärin käytettynä kyse on jatkuvasta organisaatiomuutoksesta, joka ei anna mahdollisuutta ammattikorkeakoulun perustehtävien hoitamiseen.

10. Koulutustehtävä

Itsenäisellä oikeushenkilöllä on kuntaorganisaatiota parempi mahdollisuus kehittää toimintamalleja, jotka tukevat ammattikorkeakoulujen koulutustehtävää. Ehdotetussa ratkaisussa koulutustehtävän toteuttaminen jää strategisen osakeyhtiöhallituksen alapuolella olevalle elimelle.

OECD:n raportissa vuodelta 2003 ehdotettiin toisaalta, että ammattikorkeakouluista tehtäisiin itsenäisiä oikeushenkilöitä. Toisaalta pidettiin tärkeänä, että

541 Björn Wahlroos (2012). Markkinat ja demokratia. Helsinki: Otava. s. 96.

ammattikorkeakoululla säilyisi kaksi hallitusta: strategiasta päättävä ja opetuksesta päättävä.⁵⁴² Nyt ollaan päättymässä malliin, jossa lakisääteisesti on vain yksi, käytännössä strateginen hallitus. Opetus- ja kehitystehtävien johtaminen jää käytännössä alemmalle tasolle, ammattikorkeakoulun johtosäännöillä perustettaville yleensä rehtorin tai vararehtorin johtamille elimille.

Itsenäisellä oikeushenkilöllä on kunnallista elintä suurempi mahdollisuus oman, erityisesti ammattikorkeakoulujen tehtävää tukevan pedagogisen toimintamallin toteuttamiseen.

Autenttinen oppiminen edellyttää sitä, että oppija on subjekti ja oppimisprosessin omistaja. Tämä on merkittävä ja yleisesti tunnustettu pedagoginen näkemys. Ammattikorkeakouluissa on menestyksellisesti kehitetty erilaisia osallistavia ja autenttisuutta korostavia oppimismenetelmiä ja ympäristöjä, esimerkkeinä muutoslaboratoriot ja Laurea-ammattikorkeakoulun Learning by Developing -malli – ja tietysti perinteinen työharjoittelu. Monet niistä on kehitetty opiskelijoiden kanssa tai jopa näiden aloitteesta. Kaikissa on kuitenkin yksi puute: itse rakenteen, ammattikorkeakoulun todelliset omistajat ovat toisaalla.

11. Osuuskunta vaihtoehtona

Hallituksen esityksessä tai valmisteluaineistossa ei ole käsitelty osuuskuntaa vaihtoehtona ammattikorkeakoulun organisaatioksi ja oikeushenkilöllisyydeksi. Kuitenkin osuuskunta olisi monessa mielessä osakeyhtiötä parempi korkeakoulun perustaksi.

Kolme kuukautta ennen hallituksen esitystä uudeksi ammattikorkeakoululaiksi tuli voimaan uusi osuuskuntalaki (421/2013). Laki noudattaa osakeyhtiölain jäsentelyä, rakennetta ja sanastoa. Uuden lain mukainen osuuskunta on virtaviivainen, selkeä, yksinkertainen ja joustava – juuri sellainen toimija mitä ammattikorkeakoululle haettiin. Lisäksi osuuskunnan rakenteen, rahoitusinstrumenttien ja muiden toimintojen tunnistettavuus ja käytettävyys lisääntyvät. Hallituksen esityksessä uudeksi osuuskuntalaiksi (HE 185/2012) lakia onkin perusteltu mm. uusien osuuskuntien toiminta- ja rahoitusmallien tarpeellisuudella tilanteessa, jossa julkisten palvelujen tuotantoa on tehostettava.

Osakeyhtiöitä on perustellusti pidetty osuuskuntien erityistapauksina. Kyse on siitä, mitä tuotannontekijöitä tähän tuotanto-osuuskuntaan toimitetaan – työtä, raaka-aineita vai pääomia. Kun sijoitetaan pääomia, kyse on osuuskunnan alaryhmästä, osakeyhtiöistä. Osuuskunnissa osakkaat saavat keskeisen hyödyn yleensä ennen osuuskunnan muiden velvoitteiden hoitamista.

Osuuskunnan tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa, vaan osuuskuntalain 2.1 §:n sanoin ”jäsenien taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tarjoamia palveluita taikka palveluita, jotka osuuskunta järjestää tytäryhteisönsä avulla tai muulla tavalla.”

Vakiintuneessa oikeushenkilöjaattelussa osakeyhtiötä pidetään esimerkiksi yhdistysten ja osuuskuntien tapaan yhteisinä erotuksena säätiöistä, jotka ovat

542 Polytechnic Education in Finland. Reviews of National Policies for Education. OECD 2003. s. 180.

varallisuusmassoja. Hallituksen esityksen mukaan ammattikorkeakouluyhteisöön puolestaan kuuluisivat opettajat, muu henkilöstö ja tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevat opiskelijat. Tällä määrittelyllä on esityksen mukaan merkitystä hallituksen koonpanon kannalta ja se palvelee myös toiminnan organisointia ammattikorkeakoulujen johtosäännöillä. Nämä kaksi yhteisöä on mahdollista saada yhteneviksi.

Ammattikorkeakoulu voisi olla osuuskunta, jossa opiskelijat ja henkilökunta ovat jäseniä.⁵⁴³ Opiskelijoiden osalta hahmotellun osuuskunnan tarkoitus toteutuisi: koulutuspalvelu, jonka ammattikorkeakouluosuuskunta tarjoaa, tukee opiskelijan taloudenpitoa tuottamalla palkkatyössä tai elinkeinon harjoittamisessa vaadittavaa osaamista. Palvelu ei tuota opiskelijalle välitöntä taloudellista hyötyä, mutta tällaista ei osuuskuntalaki edellytäkään. Muulle henkilökunnalle osuuskunta tarjoaa mahdollisuuden ammattiosaamisen hyödyntämiseen ja yleensäkin työntekoon siitä tulevine palkka- ja muine etuineen.

Opiskelija hakisi osuuskunnan jäseneksi samalla, kun hän pyrkii ammattikorkeakouluun. Jäsenyys päättyisi, kun opiskelija valmistuu. Mahdollista olisi myös rakentaa erillinen vapaaehtoinen alumnijäsenyys, jolloin korkeakoulusta työelämään siirtyneisiin jäisi luonteva yhteys. Alumnijäsenet olisivat arvokas resurssi korkeakouluun kehittämisessä ja työelämäyhteyksissä. Työntekijä puolestaan tulisi ammattikorkeakoulun jäseneksi työsuhteen alkaessa ja jäsenyys päättyisi työsuhteen päättyessä.

Osuuskunnan jäsenmaksu voisi korvata kaavaillun lukukausimaksun. Jäsenmaksulla rahoitettaisiin korkeakoulun toimintaa, ja se palautettaisiin jäsenyyden päättyessä⁵⁴⁴. Tämä jo osaltaan kannustaisi tehostamaan opiskelua – nopeille valmistujille voitaisiin luvata lisäpalautus osuuskunnan taloudellisen tilanteen salliessa. Opintonsa keskeyttäneille voisi maksun palautuksessa olla esimerkiksi normaaliin valmistumisaikaan perustuva karenssi. Hyvin taloutensa hoitava ammattikorkeakoulu voisi käyttää tulostaan jäsenten päättämällä tavalla ammattikorkeakoulun perustehtäviä tukevaan toimintaan, esimerkiksi opiskelijoiden henkilökohtaisten opiskeluvälineiden hankintaan ja opettajien jatkokoulutukseen.

Näyttää mahdolliselta, että osuuskunta olisi sekä pedagogisilla että oikeudellisilla perusteilla vähintään yhtä hyvin ellei paremmin perusteltavissa oleva malli ammattikorkeakouluille kuin osakeyhtiö.⁵⁴⁵ On mahdollista, että tuottaessaan pal-

543 Turun ammattikorkeakoulun oppilaskunnassa toimineet Sanni Rantanen ja Kimmo Hollmén, kirjoittivat vuoden 2011 alussa tätä koskevan bloggauksen. Siinä he pohtivat osuuskuntamallin sopivuutta ammattikorkeakoululle. Heidän ideansa oli, että osuuskunnassa olisi jäsenenä henkilökuntaa, opiskelijoita ja alumneja. Jäsenyys ja omistajuus merkitsisi sitoutumista opiskeluun ja työtehtäviin. ”Osuuskuntamallissa jokainen opiskelija voisi tuntea olevansa entistä tiiviimpi osa korkeakouluyhteisöä...” Rantanen, S. & Holmen, K. (2011). Kampukselta Kajahtaa. Turun Sanomat 18.1.2011. Haettu 28.2.2014 osoitteesta <http://blogit.ts.fi/kampukselta-kajahtaa/2011/01/18/opiskelijasta-omistaja-asiakkaaksi/>

544 Käytännössä vuoden sisällä meneillään olleen tilikauden päättymisestä.

545 Jyväskylän Ammattikorkeakoulun Tiimiakatemiassa uudet opiskelijat jaetaan tiimeihin, jotka perustavat osuuskunnan. Jokaiselle osuuskunnalle nimetään valmentaja, joka ohjaa yritystoiminnassa. Opiskelija valmistuu tradenomiksi toimimalla osuuskunnassa. Nykyään Tiimiakatemiaa on eri puolella maailmaa. Ehdottamani malli on pedagogista sukua Tiimiakatemialle, mutta on sitäkin autenttisempi.

veluita suoraan keskeisille omistajilleen ja jäsenilleen se olisi myös jatkuvan, ilman erityistä lisäpanostusta toimivan sisäisen laadunvalvonnan kohteena. Näin tämä vapauttaisi myös valtion mittaus- ja valvontaresursseja.

Myös kunnat ja muut julkiset ja yksityiset yhteisöt ja säätiöt voisivat olla saman aikaisesti jäseniä; niillä voisi olla myös osuuskuntalain mahdollistama osakkeenomistajan asema erilaisine hallinto- ja valvontaoikeuksineen.

Osuuskunta täyttäisi kaikki nyt osakeyhtiömuodolla haettavat edut:

- Se on erillinen, itsenäinen oikeushenkilö.
- Se on yksinkertainen, joustava ja erityisesti uuden osuuskuntalain tultua voimaan selkeä ratkaisu.
- Sen avulla on voidaan toteuttaa kaikki samat rahoitus- ja rakenneratkaisut kuin osakeyhtiössäkin.
- Se on kansainvälisesti tunnettu organisoitumismuoto.
- Siihen voidaan soveltaa samoja vertailukriteerejä ja modifioituja tuloslaskelma- ja tasekaavoja kuin osakeyhtiöihin.
- Lisäksi se toisi suomalaiseen koulutuskenttään tervetullutta monimuotoisuutta ja olisi ennen kaikkea korkeakoulutuksen perustehtävien kannalta kokeilemisen arvoinen vaihtoehto.

Esitys

Esitänkin, että valiokunta liittäisi mietintöönsä seuraavat lausumaehdotukset:

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa ammattikorkeakoulu-uudistuksen vaikutuksia koulutuksen pedagogiseen tasoon ja kehittää rahoitusperiaatteita niin, että ne tukisivat nykyistä selvemmin opetuksen ja oppimisen laadullista kehittämistä;

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa ammattikorkeakoulujen osakeyhtiöittämisestä mahdollisesti syntyviä ongelmia ja

Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee esityksen, joka mahdollistaa osuuskuntamuotoiseen ammattikorkeakoulun perustamisen.

Helsingissä 9. toukokuuta 2014

Kunnioittaen

Jukka Linna

OTK, tohtorikoulutettava

Helsingin yliopisto

jukka.linna@helsinki.fi

p. 045 329 0707

Liite 3.

Hei!

Liitteenä on kirjoittamani lausunto hallituksen esityksestä 26/2014 uudeksi ammattikorkeakoululaiksi. Ammattikorkeakoulujen rakenteiden yhdenmukaistaminen ja itsenäisen oikeushenkilöaseman luominen on perusteltavissa oleva hanke. Osakeyhtiö ei kuitenkaan ole ainoa eikä edes paras vaihtoehto ammattikorkeakouluille. Esitän käynnissä olevaan väitöskirjatyöhöni, ennen kaikkea tutkimus- ja valmisteluaineiston analyysiin ja lukuihin haastatteluihin perustuen osakeyhtiöittämiseen näkökulmia, joita hallituksen esityksessä tai sitä edeltävässä valmistelussa ei ole mielestäni joko ollenkaan tai riittävästi tuotu esiin.

Olen tiivistänyt näkemykseni tähän. Liitteessä esitän näille yksityiskohtaiset perustelut. Tulen pyydettäessä mielelläni kuultavaksi valiokuntaan.

1. Oikeushenkilöllisyys

Esitetty oikeushenkilömuoto, osakeyhtiö, ei ole ainoa mahdollinen eikä edes paras vaihtoehto ammattikorkeakoululle. Se ei ratkaise ammattikorkeakoulun sisäistä taloudellisen yhteisön ja korkeakouluyhteisön välistä jännitettä.

2. Tehokkuus ja toiminnan laatu

Osakeyhtiö on tehokas määrällisten tavoitteiden toteuttaja. Lakiehdotus ei turvaa korkeakoulutukselle oleellisten laadullisten tavoitteiden toteutumista.

3. Oikeusvarmuus ja ennustettavuus

Lakiehdotuksella muovataan osakeyhtiötä niin paljon, että kyse ei enää käytännössä ole osakeyhtiöstä. Tämä merkitsee oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden merkittävää vähenemistä.

4. Autonomia

Ehdotus ja koko ammattikorkeakoulu-uudistus heikentää kuntien mahdollisuutta vaikuttaa ammattikorkeakouluihin ja lisää entisestään valtion, käytännössä opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus- ja ohjausvaltaa.

5. Kansainvälinen vertailu

Hyvin toteutettu kansainvälinen vertailu olisi mahdollistanut päättäjille tilaisuuden miettiä osakeyhtiömuodon kansainvälistä tunnettuutta ja osakeyhtiöittämisestä avautuvia – toivottuja ja ei-toivottuja – polkuja.

6. Uudet rahoitusmahdollisuudet ja omistuksen muutos

Osakeyhtiömuoto tuo mukanaan mahdollisuuksia lisärahoitukseen. Samalla se merkitsee oven avautumista ammattikorkeakoulujen kansainvälistymiseen mutta myös yksityistämiseen.

7. Vertailtavuus

Ehdotetuilla toimenpiteillä ja valvontarakenteilla ammattikorkeakoulut saadaan keskenään vertailtaviksi. Samaan olisi päästy ilman osakeyhtiöittämistä.

8. Ammattikorkeakoulut ja yliopistot

Osakeyhtiöittäminen helpottaa Suomen korkeakoulurakenteen duaalimallin purkamista. Tämä olisi tullut esityksessä avoimesti kertoa.

9. Muovautuvuus

Osakeyhtiöittäminen mahdollistaa nopeat koulutuskentän muutokset ja erilaiset kokeilut. Samalla koulutus edellyttää vaali- ja valtuustokaudet ylittävää pitkäjänteisyyttä.

10. Koulutustehtävä

Itsenäisellä oikeushenkilöllä on kuntaorganisaatiota parempi mahdollisuus kehittää toimintamalleja, jotka tukevat ammattikorkeakoulujen koulutustehtävää. Ehdotetussa ratkaisussa koulutustehtävän toteuttaminen jää strategisen osakeyhtiöhallituksen alpuolella olevalle elimelle.

11. Osuuskunta vaihtoehtona

Hallituksen esityksessä tai valmisteluaineistossa ei ole käsitelty osuuskuntaa vaihtoehtona ammattikorkeakoulun organisaatioksi ja oikeushenkilöllisyydeksi. Kuitenkin osuuskunta olisi monessa mielessä osakeyhtiötä parempi ratkaisu korkeakoulun perustaksi.

Helsingissä 9. toukokuuta 2014

Kunnioittaen

Jukka Linna

OTK, tohtorikoulutettava

Helsingin yliopisto

jukka.linna@helsinki.fi

p. 045 329 0707

